

Samordning og samfunnstryggleik

**Ein studie av omorganiseringa av den sentrale tryggleiks- og
beredskapsforvaltninga i Noreg i perioden 1999- 2002**

Hovudfagsoppgåve

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitskap

Universitetet i Bergen

Oktober 2003

Synnøve Serigstad

INNHALD:

KAPITTEL 1 INNLEIING.....	7
1.1 TEMA OG PROBLEMSTILLING	7
1.2 GRUNNGJEVING AV PROBLEMSTILLING OG VAL AV TEMA.....	8
1.3 EIN PROSESSTUDIE	9
1.4 BRUK AV ORGANISASJONSTEORI OG METODE	10
1.5 KAPITTELOVERSIKT	12
 KAPITTEL 2 TEORI OG METODE.....	 15
2.1 BRUK AV ORGANISASJONSTEORI	15
2.2 STRAUMNINGSTANKEGANGEN	16
2.3 EIT RASJONELT-INSTRUMENTELT PERSPEKTIV	19
2.3.1 <i>Empiriske implikasjonar</i>	21
2.4 FORHANDLINGSPERSPEKTIVET	23
2.4.1 <i>Empiriske implikasjonar</i>	24
2.5 DET INSTITUSJONELLE PERSPEKTIVET.....	26
2.5.1 <i>Empiriske implikasjonar</i>	29
2.6 KREATIVE ROLLEINNEHAVARAR	31
2.7 POLITIKK SOM RESULTAT AV SAMAN FALL I TID	32
2.7.1 <i>Empiriske implikasjonar</i>	33
2.8 BEGREPET SAMORDNING, OG FORSKING PÅ SAMORDNING AV BEREDSKAPSARBEID	35
2.9 METODE	37
2.9.1 <i>Casestudie som forskingsstrategi</i>	38
2.9.2 <i>Datagrunnlag</i>	39
2.9.3 <i>Datatilgang</i>	40
2.9.4 <i>Intervju</i>	41
2.9.5 <i>Dokument</i>	43
2.9.6 <i>Vurdering av studiens datagrunnlag</i>	45
 KAPITTEL 3 AKTØRAR, BAKGRUNN OG KONTEKST	 49
3.1 PRINSIPP FOR DET SIVILE BEREDSKAP	50
3.1.1 <i>Totalforsvaret</i>	50
3.1.2 <i>Det sivile beredskap</i>	50
3.2 AKTØRAR I DET SIVILE BEREDSKAP	52
3.2.1 <i>Justisdepartementet som overordna koordinator</i>	53
3.2.2 <i>Direktoratet for sivilt beredskap</i>	56
3.2.3 <i>Forsvarsdepartementet med Forsvaret</i>	58
3.2.4 <i>Etterretning, overvaking og tryggleikstenestene (EOS-tenestene)</i>	59
3.2.5 <i>Andre særskilte beredskapsorganisasjonar på sentralt nivå</i>	61
3.3 DET SIVILE BEREDSKAP FRÅ KALD KRIG TIL EIT SÅRBART SAMFUNN	62
3.4 FORSVARET ETTER DEN KALDE KRIGENS SLUTT	67
3.5 EIT REAKTIVT OG LITE FELT.....	68
3.6 EI FRAGMENTERT FORVALTNING	70
3.7 DEN PARLAMENTARISKE KONTEKST.....	73
3.8 AVSLUTNING	74

KAPITTEL 4 INITIATIVFASA – ETABLERINGA AV SÅRBARHETSUTVALET	77
4.1 INITIATIVET.....	77
4.1.1 Rednings- og beredskapsavdelinga tek initiativ.....	78
4.2 SAMANSETJING AV UTVAL	79
4.3 UTFORMING AV MANDAT OG KONGELEG RESOLUSJON	81
4.4 OPPSUMMERING AV INITIATIVFASA	83
4.4.1 Aktiviseringsprosessen.....	83
4.4.2 Defineringsprosessen.....	84
 KAPITTEL 5 UTGREIINGSFASA – ARBEIDET I SÅRBARHETSUTVALET.....	 85
5.1 ORGANISERING AV ARBEIDET I SÅRBARHETSUTVALET	85
5.2 ARBEIDET FRAM TIL JUL 1999 – SØKJANDE OG SONDERANDE	86
5.3 ARBEIDET I 2000 – FOKUS PÅ ORGANISERING OG STRUKTUR.....	87
5.3.1 Eit eige departement for tryggleik og beredskap.....	87
5.3.2 Alternativ til departementet for tryggleik og beredskap.....	90
5.3.3 Innhaldet i tryggleiksdepartementet.....	92
5.3.3.1 EOS-tenestene.....	93
5.3.3.2 Politiets overordna departementale tilknytning.....	95
5.3.3.3 Tilsyn.....	97
5.4 SÅRBARHETSUTVALET'S INNSTILLING	98
5.5 OM ARBEIDET I UTVALET MEIR GENERELT; SEMJE UNDER EIN STERK LEIAR	101
5.6 OPPSUMMERING	102
5.6.1 Aktiviseringsprosessen	102
5.6.2 Defineringsprosessen.....	104
 KAPITTEL 6 HØYRINGSFASA	 107
6.1. DEPARTEMENTA.....	108
6.1.1 Forsvarsdepartementet.....	108
6.1.2 Arbeids- og administrasjonsdepartementet.....	111
6.2 DIREKTORAT OG TILSYN	112
6.2.1 Direktoratet for sivilt beredskap	112
6.2.2 Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern	112
6.2.3 Andre tilsyn og direktorat.....	113
6.3 POLITIET	113
6.3.1 Politiets overvakingsteneste (POT).....	113
6.3.2 Politiets fellesforbund	115
6.4 OPPSUMMERING AV HØYRINGSRUNDEN.....	116
6.4.1 Aktiviseringsprosessen.....	116
6.4.2 Defineringsprosessen.....	116
 KAPITTEL 7 POLICYFORMULERINGSFASA - UTARBEIDING AV STORTINGSMELDING	 119
7.1 SYNSPUNKT I JUSTISDEPARTEMENTET PÅ SÅRBARHETSUTVALET.....	119
7.2 FORSVARSDEPARTEMENTET VIL LAGE NY LANGTIDSPLAN.....	120
7.3 ARBEIDET MED STORTINGSMELDINGA	121
7.3.1 Arbeidet med meldinga i Justisdepartementet	122
7.3.1.1 Referansegruppa.....	122

7.3.2	<i>Arbeidet i Arbeids- og administrasjonsdepartementet</i>	123
7.3.2.1	<i>Utforming av mandat for to arbeidsgrupper</i>	124
7.3.2.2	<i>Arbeidet med å utforme beslutningsgrunnlag</i>	126
7.3.2.3	<i>Oppsummering av arbeidet i Arbeids- og administrasjonsdepartementet</i>	128
7.3.3	<i>Etter regjeringsskiftet</i>	129
7.3.3.1	<i>Direktorat for samfunnstryggleik og beredskap</i>	130
7.3.3.2	<i>Nasjonal krisehandtering og EOS-tenestene</i>	131
7.4	UTSETJINGANE	133
7.5	ST.MELD. NR. 17 (2001-02).....	135
7.6	OPPSUMMERING AV POLICYFORMULERINGSFASA	136
7.6.1	<i>Aktiveringsprosessen</i>	136
7.6.2	<i>Defineringsprosessen</i>	137
KAPITTEL 8 VEDTAKSFASA - POLITISK OPPFØLGING AV ST.MELD. 17		139
8.1	ORGANISERINGA AV DEN POLITISKE OPPFØLGINGA	139
8.2	EIT VANSKELEG UTGANGSPUNKT	140
8.3	SENDE MELDINGA I RETUR?.....	142
8.3.1	<i>Brevet til Dørum</i>	144
8.4	MELDINGA BLIR BEHANDLA	146
8.4.1	<i>Framstegspartiet og Arbeidarpartiet i saman om eit direktorat under SMK</i>	146
8.4.2	<i>Andre organisatoriske grep på sentralt nivå</i>	148
8.4.2.1	<i>Sentral krisehandteringseining</i>	148
8.4.2.2	<i>EOS-tenestene</i>	149
8.4.3	<i>Samordning</i>	151
8.4.4	<i>Høyringane og utanlandsturane</i>	152
8.5	FORHOLDET MELLOM AP OG REGJERINGSPARTIA, OG MELLOM DEI TO KOMITEANE	153
8.6	INNST. S. NR. 9 (2002-2003)	156
8.7	STORM I EIT VASSGLAS OG STORTINGSDEBATTEN.....	157
8.8	OPPSUMMERING	160
8.8.1	<i>Aktiviseringsprosessen</i>	161
8.8.2	<i>Defineringsprosessen</i>	162
KAPITTEL 9 ANALYSE.....		165
9.1	HOVUDTREKK VED AKTIVERINGS- OG DEFINERINGSPROSESSANE	165
9.1.1	<i>Aktiveringsprosessen: varierende deltakingsmonster</i>	165
9.1.2	<i>Defineringsprosessen: ulike og varierende problem- og løysingsoppfatningar</i>	167
9.2	TOLKING I LYS AV PERSPEKTIVA	173
9.2.1	<i>Det rasjonelt-instrumentelle perspektivet</i>	173
9.2.2	<i>Forhandlingsperspektivet</i>	178
9.2.3	<i>Det institusjonelle perspektivet</i>	183
9.2.4	<i>Politikk som resultat av samanfali i tid</i>	187
9.3	OPPSUMMERING AV DEI TEORETISKE PERSPEKTIVAS FORKLARINGSKRAFT	188
9.3.1	<i>Portvaktfunksjon og kreative rolleinnehavarar</i>	190

KAPITTEL 10 AVSLUTNING	193
10.1 OPPSUMMERING AV STUDIENS HOVUDFUNN	193
10.2 BRUK AV EIN UTFYLLANDE STRATEGI.....	196
10.3 STUDIENS TEORETISKE IMPLIKASJONAR.....	197
10.4 SAMORDNING I TRYGGLEIKS- OG BEREDSKAPSFELTET	200
10.5 STUDIEN SETT I EIN FORVALTNINGSPOLITISK SAMANHENG	202
10.6 FORSLAG TIL VIDARE FORSKING	207
 LITTERATUR	 211
VEDLEGG I OVERSIKT OVER INFORMANTANE	220
VEDLEGG II DØME PÅ INTERVJUGUIDE	222
VEDLEGG III OVERSIKT OVER HØYRINGSINSTANSANE.....	226

Innleiing

1.1 Tema og problemstilling

Den 3. september 1999 sette Bondevik I-regjeringa gjennom kongeleg resolusjon ned eit utval som skulle gjere greie for samfunnets sårbarhet med sikte på å styrke samfunnets tryggleik og beredskap. Det var eit breitt politisk og fagleg samansett utval, og det blei leia av tidlegare statsminister og fylkesmann Kåre Willoch. Utvalet, som fekk namnet *Sårbarhetsutvalet*, avga rapport til Justis- og politidepartementet 10 månader etter, den 4. juli 2000. Rapporten utvalet kom med, NOU 2000:24, famna om eit breitt spekter av utfordringar for samfunnets tryggleik, og inneheldt mange forslag til endringar og forbetringar på ei rekkje område. Eit av hovudbidraga frå utvalet var forslaga om strukturendringar og betra horisontal samordning av den sentrale tryggleiksforvaltninga i form av eit eige departement for tryggleik og beredskap, og det er desse forslaga som står i sentrum for denne studien.

NOU 2000:24 blei følgt opp i stortingsmelding nummer 17 (2001-02), 5. april 2002. I denne meldinga går regjeringa ikkje inn for Sårbarhetsutvalets forslag om eit eige tryggleiksdepartement, men vil heller styrke Justisdepartementets samordningsfunksjon og opprette eit eige direktorat for beredskap og samfunnstryggleik, samt eit direktorat for førebyggjande tryggleiksteneste. Den 5. november 2002 blei dette vedteke i Stortinget med berre mindre endringar.

I denne studien vil eg følge prosessen fram til vedtaket om den organisatoriske innrettinga av den sentrale tryggleiksforvaltninga. Fokuset vil vere retta mot forslaga om horisontal samordning av det sentrale forvaltningsnivå, og målet er å studere prosessen frå opprettinga av Sårbarhetsutvalet i 1999 og fram til stortingsmeldinga om samfunnstryggleik og beredskap, samt behandlinga av denne meldinga i Stortinget våren og hausten 2002. Siktemålet med studien er å skildre og forklare denne prosessens forløp og utfall. Dette vil eg gjere ved å fokusere på følgjande problemstillingar:

- Kva ligg til grunn for initiativet som blei teke i forhold til fokus på og endring av tryggleiks- og beredskapsarbeidet?
- Korleis var prosessen organisert, og kva kjenneteiknar han i forhold til deltakarar, argument, situasjonsoppfatningar, problemoppfatningar, løysingsforslag og utfall? Korleis kan dette forklarast?

- Korleis har eit ytre sjokk, som terrorhandlingane i USA den 11. september 2001, påverka prosessen?

Studien vil avgrense seg til å gjelde forslaga til organisatorisk samordning av det sentrale forvaltningsnivået. Det vil særleg bli fokusert på horisontal samordning og forslag som er meint å gje mindre spesialisering og auka samordning på tvers av dei ulike sektorane i sentralforvaltninga. Som det vil gå fram er synspunkta på dette delte. Forslaga om organisatorisk samordning berører eit gammalt stridstema i norsk forvaltningshistorie som framleis er sentralt, nemleg spørsmålet om departements- versus direktoratsorganisering, og kva funksjonar som skal liggje under slike ulike organ og ansvarsområde (Roness 1995).

1.2 Grunngeving av problemstilling og val av tema

Det er fleire grunnar til at problemstillinga ovanfor er interessant og nyttig å fokusere på. Omstillinga av den sentrale tryggleiksforvaltninga er eit aktuelt tema og ein ikkje-avslutta prosess som til dels har gått parallelt med utforminga av denne oppgåva. Tilhøva for det sivile beredskap har vore eit aktuelt tema på heile 1990-talet i og med den kalde krigens slutt, og dette blei vidare aktualisert gjennom terroraksjonane i USA den 11. september 2001. Tryggleik og beredskap er eit område som tradisjonelt har vore prega av militær ekspertise og ingeniørkunnskap, der ein har vore meir opptatt av spørsmål av teknisk og strategisk karakter. Eit samfunnsvitskapeleg fokus på den endringsprosessen som nå er i gang kan belyse feltet ut frå ein anna ståstad enn dette, og det kan bidra til å gje ei meir heilskapleg forståing av det.

Vidare kan ei samfunnsvitskapeleg tilnærming til endringsprosessar i tryggleiks- og beredskapsfeltet vere med på å få fram den underliggende dialogen av verdiar, mål og situasjonsoppfatningar som beslutningstakarane legg til grunn og som vil påverke utforminga av feltet. Det kan hevdast at tryggleiks- og beredskapsorganiseringa har vore dominert av ei situasjonsoppfatning som er prega av etterkrigstida og den kalde krigens truslar, og at dette gjev feltet eit historisk etterslep som har betydning for omstillingsevne og -vilje. At den sentrale tryggleiksforvaltninga består av tradisjonelle institusjonar som det er knytta mykje makt, tunge tradisjonar og sterke interesser til vil også ha betydning for dette. Feltet er dominert av aktørar som Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet, og under desse er tryggleiks- og beredskapsforvaltninga spreidd over fleire organ, noko som betyr at det er mange berørte partar og at mange vil vere involverte.

Det at forvaltningsfeltet har vore organisert ut frå eit heilt anna trusselbilete enn dagens kan ha tryggleiks- og beredskapsmessige implikasjonar både for enkeltpersonar og for samfunnsstrukturar. Feltet er av ein slik karakter at form og innhald er av betydning for rettstryggleiken og demokratiet. Ein del av dei viktige aktørane i feltet står for statens maktutøving, og vil derfor også representere eit potensielt maktmisbruk. Det er også slik at moderne samfunn må vege krava om tryggleik mot kravet om fridom. Dette dilemmaet blei særleg tydeleg etter terrorhandlingane i USA 11. september 2001 og forslaga om såkalla terrorlovgiving som kom i kjølvatnet av dette. Samstundes er det også slik at det er ”sannsynlig at noko usannsynlig vil skje” (Aristoteles, 384-322 f.Kr.), og at plassering av ansvar alltid vil bli etterspurd i samband med ulykker og kriser. Behovet for endring og omorganisering av tryggleiks- og beredskapsarbeidet i fagkrinsane har vore erkjent i lengre tid, og dette har fått ny og auka aktualitet etter terrorhandlingane i USA 11. september 2001. Dette kan ein også sjå i andre land, til dømes i USA, der ein etter 11. september har fått ein omfattande debatt om organiseringa av den sentrale tryggleiksforvaltninga, og der ein også har vedteke og gjennomført store organisatoriske endringar.

Det er dessutan slik at det norske styringsverket er prega av svake overdepartement og sterke fagdepartement, med svak horisontal samordning og relativt sterk vertikal samordning internt i dei ulike sektorane (Læg Reid og Pedersen 1999, Christensen og Læg Reid 2002). Forslaga til samordning og omorganiseringa av den sentrale tryggleiksforvaltninga kan til dels oppfattast som eit forsøk på å utfordre eit slikt system. Ei grundig skildring og analyse av beslutningsprosessen kan derfor gjere det lettare å forstå vedtaket som blir gjort og vidare iverksetting og effekt av dette.

1.3 Ein prosesstudie

Denne studien av omorganiseringa av den sentrale tryggleiksforvaltninga kan sjåast på som studiet av ein beslutningsprosess, og denne kan delast opp i 6 fasar. Det finnes fleire ulike måtar å strukturere beslutningsprosessar på. I denne studien vil det bli gjort på følgjande måte:

Initiativfase	Utgreiingsfase	Høyringsfase	Policyformulerings- fase	Vedtaksfase	Iverksetjings- fase
T 1	T 2	T 3	T 4	T 5	T 6

Ut frå avgrensinga ovanfor vil fokuset mitt vere frå T 1 til T 5. Fasane vil bli skildra gjennom 5 empirikapittel og funna frå desse vil så bli forklart ved hjelp av organisasjonsteori. Sjølv om

fasane blir presentert avskild betyr det ikkje at dei er uavhengige av kvarandre. Dei er framstilt kronologisk for å gje ei betre oversikt over prosessen.

Eg har valt å sjå dette som ein prosess som starta med opprettinga av Sårbarhetsutvalet i 1999. I initiativfasa vil utforminga av mandatet og opprettinga av dette utvalet vere det sentrale. Arbeidet i Sårbarhetsutvalet vil vere hovudfokus i utgreiingsfasa, der eg vil vere spesielt interessert i korleis ein greip fatt i arbeidet med å analysere samfunnets sårbarhet, og kva som kjenneteikna dette arbeidet i form av situasjonsoppfatningar, problemoppfatningar, argument og løysingsforslag. Fokuset vil vere på dei organisatoriske forslaga, og eg vil konsentrere meg om kvar løysingane kom frå, kva omsyn og interesser som blei vektlagt og kva konflikhtar og skiljelinjer arbeidet eventuelt bar preg av.

I høyringsfasa vil eg også vere interessert i løysingsforslag og argument. I dette kapitlet vil eg presentere synspunkta til dei mest sentrale aktørane på Sårbarhetsutvalets forslag til organisatorisk innretting og horisontal samordning av feltet. Fokuset i policyformuleringsfasa blir retta mot departementsnivå og arbeidet med å følgje opp Sårbarhetsutvalet og dei organisatoriske forslaga det kom med. Det vil bli gjort greie for korleis dette arbeidet blei organisert, kven som deltok, korleis dei deltok, kva problemoppfatningar som eksisterte og korleis ein kom fram til dei forslaga om sentral organisering av feltet som regjeringa presenterte i St.meld. nr. 17 (2001-02) i april 2002. Eg vil også vere opptatt av 11. september 2001 og om hendingane denne dagen har hatt noko påverknad på arbeidet med meldinga.

I vedtaksfasa vil det bli fokusert på behandlinga av stortingsmeldinga i stortingskomité og plenum. Også her vil deltaking, problemoppfatning, løysingsforslag, argument og konflikt vere sentralt. Viktig for denne fasa er måten arbeidet blei organisert på, og følgjene dette hadde for det endelege resultatet.

1.4 Bruk av organisasjonsteori og metode

For å svare på problemstillinga og analysere dei ulike fasane vil eg bruke fire ulike teoretiske perspektiv som forklaringsverktøy. Dei teoretiske perspektiva eg vil gjere nytte av i denne oppgåva er eit rasjonelt-instrumentelt perspektiv, eit forhandlingsperspektiv, eit institusjonelt perspektiv og eit perspektiv som ser politikk som resultat av samanfall i tid. Eg vil i tillegg presentere eit begrep om kreative rolleinnhavarar, som opnar for å sjå på individuelle aktørars meiningsskaping og påverknad.

Det rasjonelt-instrumentelle perspektivet legg vekt på analyse, der omorganisering og endring er eit resultat av planmessige, analytiske og målretta vurderingar mellom ulike handlingsalternativ. Ein forventar ei samanhengjande kjede frå reformatoranes intensjonar, via beslutningar, nye strukturar, prosessar, ideologiar, endra adferd og betra resultat (March og Olsen 1995). Slik planleggingsoptimisme er sterkt til stades i offentlege dokument og i den offentlege debatten, og i dei fleste politiske kulturar vil ein understreke og strebe etter verdier som mål-middel rasjonalitet, planlegging og styring. Det har likevel vist seg at eit slikt perspektiv ofte er meir tenleg i ei idéverd enn i den verkelege verda (Olsen 1989).

I tillegg til det rasjonelt-instrumentelle perspektivet vil eg bruke eit forhandlingsperspektiv, der dei viktigaste forklaringsfaktorane er knytta til interesser, ressursar og koalisjonar. Tanken er at ulike aktørar har ulike interesser og ressursar, og at resultatet vil vere eit produkt av forhandlingar og tautrekking mellom desse. Omorganisering vil i første rekkje vere påverka av interessene og ressursane til gruppene som inngår i den dominerande koalisjon, og den vil gjenspegle den gjeldande maktfordelinga i organisasjonen (Olsen 1989).

Eg vil også gjere nytte av eit institusjonelt perspektiv, som legg vekt på at normer og verdier påverkar endringsprosessar og reformforsøk. Perspektivet framhever organisasjonars organiske karakter, og peiker på at formelle og uformelle reglar fastlegg innhaldet i dei alternativa ein ser på som aktuelle, og for dei prosedyrane som gjeld for å vurdere, velje og gjennomføre ulike alternativ (March og Olsen 1995). Tryggleiks- og beredskapsarbeidet er dominert av tunge, etablerte institusjonar, og tanken er at dette kan vere med på å leggje føringar på aktivitet og innhald i beslutningsprosessen.

Ein kritikk mot det institusjonelle perspektivet er at individet og aktørar på mikroplan blir tillagt for liten eigenverdi i forhold til regulerande normer og verdier (Perrow 1986). Liknande kritikk kan også rettast mot det rasjonelt-instrumentelle perspektivets vektlegging av formelle ordningar (Roness 1992). Eg vil derfor introdusere begrepet kreative rolleinnhavarar, for å opne opp for at enkeltpersonar kan vere av betydning for hendingar, forslag og utfall i den studerte prosessen.

Til slutt vil eg gjere greie for eit perspektiv som ser politikk som resultat av samanfall i tid. Uventa hendingar, som til dømes terrorhandlingane i USA 11. september 2001, kan føre til at det blir lagt vekt på spesielle og kanskje nye sider i beslutningsprosessen. Samanfall i tid med andre hendingar og saker kan gjere at organisasjonsform og endringsforslag blir oppfatta på nye måtar, og det kan

gjere at andre aktørar blir aktivert i prosessen. Ein bruker ofte metaforar som brottsjøar og stormbyger for å vise at det er snakk om situasjonar der beslutningstakarane har begrensa kontroll og at sjansen for at prosessen skal ta form av rasjonell planlegging blir redusert (Olsen 1989). Tanken er at dette perspektivet kan rette fokus på hendingane 11. september 2001 som eit ytre sjokk, og betydninga dette kan ha hatt på behandlinga av Sårbarhetsutvalets forslag i arbeidet med stortingsmeldinga og behandlinga av denne i Stortinget.

I tillegg til å nytte desse fire perspektiva som analyseverktøy, vil eg gjere bruk av ein straumningstankegang som eit overordna teoretisk rammeverk. Dette vil bli brukt både som eit reiskap for å organisere empiri, men også for å vise kva fenomen og samanhengar som er aktuelle i tolking og analyse av dette.

I denne studien er fokuset altså på ein prosess som pågår, og som eg vil følge direkte, der målet er å gå i djupna. Eg vil derfor nytte meg av casestudie som forskingsstrategi, og det vil bli brukt kvalitative forskningsteknikkar som intervju og dokumentanalyse. Datagrunnlaget som det vil bli gjort bruk av er offentlege dokument, møtereferat frå Sårbarhetsutvalet, arkivmateriale frå Justisdepartementet, samt intervju med sentrale personar frå Sårbarhetsutvalet, den sentrale tryggleiksforvaltninga og justis- og forsvarskomiteane på Stortinget.

1.5 Kapitteloversikt

Studien vil bli organisert i ti kapittel. I kapittel to vil eg med utgangspunkt i tema og problemstilling presentere det teoretiske rammeverket som vil bli lagt til grunn. Eg vil vidare gjere greie for dei fire teoretiske perspektiva som blir brukt som analysereiskap, og utleie empiriske implikasjonar av desse. For å strukturere framstillinga av dette vil eg bruke straumningstankegangens begrep om ein aktiverings- og defineringsprosess. Eg vil også gjere greie for begrepet kreative rolleinnhavarar som fungerer som eit inntak til å fokusere på aktørnivåforklaringar. Vidare i kapitlet vil eg gje ei kort teoretisk innføring i begrepet samordning, samt presentere noko av den forskinga som er gjort på temaet i USA etter 11. september 2001. I siste delen av kapitlet vil eg gjere greie for det metodiske rammeverket som er nytta. Eg vil gjere greie for casestudie som forskingsstrategi, for datagrunnlaget, samt diskutere kvaliteten av dette.

I kapittel tre vil eg gje ei innføring av den konteksten tryggleiks- og beredskapsfeltet befinn seg i. Eg vil også gjere greie for prinsippa tryggleiks- og beredskapsarbeidet er organisert etter, og trekkje linjene litt tilbake i tid for å gje ei forståing av dei historiske bindingane som pregar dette.

Formålet er å gje ei betre oversikt over feltet og aktørane, noko som kan lette forståinga av den studerte beslutningsprosessen.

Kapittel fire til åtte er oppgåvas empirikapittel, og i desse vil eg presentere det som skjedde i initiativfasa, utgreiingsfasa, høyringsfasa, policyformuleringsfasa og vedtaksfasa. Desse kapitla vil skildre prosessen frå initiativet og nedsetjinga av Sårbarhetsutvalet, via arbeidet i utvalet, høyringsrunden i etterkant av utvalets arbeid, utforming av stortingsmelding på bakgrunn av dette og behandlinga av denne i Stortinget. I kvart av desse kapitla vil det bli føreteke ei analytisk oppsummering med utgangspunkt i straumningstankegangens begrep om aktiverings- og defineringsprosess.

I kapittel ni vil eg gjennomføre ei heilskapleg oppsummering av funna i empirikapitla, med straumningstankegangens begrep om aktiverings- og defineringsprosess som analytisk ramme. Deretter vil eg analysere funna i dei empiriske fasane ved hjelp av det teoretiske rammeverket som er lagt til grunn. Eg vil så oppsummere dei teoretiske perspektivas forklaringskraft før eg gjev eit tolking av utgreiingsfasa i lys av begrepet om kreative rolleinnehavarar.

Avslutningsvis vil eg i kapittel ti poengtere dei viktigaste funna, drøfte utfylling som strategi i bruken av dei teoretiske perspektiva og gjere greie for teoretiske implikasjonar av studien. Studien vil også bli kopla til begrepet samordning og plassert i ein breiare forvaltningspolitisk samanheng. Studien vil bli avrunda med forslag til vidare forskning innan feltet.

Teori og metode

Søking etter og tolking av empiri vil til ein viss grad vere påverka av det teoretiske utgangspunktet ein legg til grunn. Samstundes må ei empirisk framstilling relaterast til ein større samfunnsvitskapeleg samanheng for å vere fruktbar. I dette kapitlet vil eg derfor gjere greie for dei teoretiske perspektiva som vil bli brukt som forklaringsverktøy. Det vil også bli gjort kort greie for begrepet samordning, og eg vil presentere litt av den statsvitskapelege forskinga som er gjort på samordning av tryggleiks- og beredskapsarbeid i USA etter 11. september 2001. Til slutt vil eg gjere greie for metode, forskingsstrategi og datagrunnlag for studien. Det vil også bli vurdert om data som er brukt er eigna til å svare på problemstillinga.

2.1 Bruk av organisasjonsteori

Ein teori kan sjåast på som eit relativt systematisk sett av førestellingar om samanhengar mellom ulike fenomen (Roness 1997:11). Det inneber at nokre sider ved fenomenet vil bli framheva, medan andre blir tekne for gitt. Dei ulike teoretiske perspektiva vil altså representere ulike tilnærmingar og forklaringar i forhold til problemstillinga. Dei byggjer på ulike førestellingar av kva organisasjonar er, og har ulikt syn på kva omorganisering og endring inneber.

Ved bruk av fleire teoretiske perspektiv er det viktig å avklare forholdet mellom dei og korleis dei vil bli nytta. Roness (1997) skildrar fire strategiar ein kan nytte for å handtere teorimangfald. Ein kan nytte seg av *konkurrering*, der ein stiller teoriane opp mot kvarandre og vurderer forklaringskrafta deira, *avskjerming* der ein vel ut ein blant aktuelle teoriar og eventuelt vidareutviklar den, og *sameining*, der ein hentar inn element frå fleire teoriar for så å la dei gå inn som delar av ein større teoretisk heilskap. Målet med denne studien er å få ei heilskapleg innsikt i og auka forståing av ein bestemt beslutningsprosess, og for dette formålet vil eg nytte den fjerde strategien for handtering av teorimangfald Roness skildrar, nemleg *utfylling*. Eg vil bruke ein straumningstankegang, saman med dei fire perspektiva nemnt ovanfor, for å få fram korleis både ulike og same delar av prosessen kan forklarast med dei teoretiske innfallsvinklane. Målet med ein slik strategi er å forklare og forstå mest mogleg av det som skjer, ikkje å velje mellom dei ulike teoretiske perspektiva og peike ut eitt av dei som mest "rett." Alle dei fire perspektiva fangar opp aspekt ved faktisk adferd, og opnar for å sjå på politikk som noko som blir utforma i eit komplisert samspel mellom rasjonell planlegging og problemløysing, interessehevdning og forhandling, rutinar og normer samt situasjonsbestemte hendingar (Olsen 1989). Det som vil vere

viktig er kor mykje innsikt ein kan få gjennom dei teoretiske perspektiva *under eitt*. Dei ulike teoretiske perspektiva vil bli brukt som ein "konstellasjon" (Pondy og Boje 1981:84, i Roness 1997:101) for på denne måten å forklare og forstå mest mogleg av det som skjer ut frå ein idé om at det alltid vil vere fleire forhold som verkar inn på ein beslutningsprosess. Dette vil likevel ikkje seie at teoriane er sidestilte. Ein teori kan ha større forklaringskraft enn ein annan innanfor eit spesifikt case. Det kan imidlertid også vere slik at nokre av teoriane med deira empiriske implikasjonar kan synast som overlappende og vanskelege å skilje frå kvarandre. Dette vil vere tilfelle i denne studien, kanskje særleg når det gjeld forhandlingsperspektivet og det institusjonelle perspektivet, der det i praksis kan vere vanskeleg å skilje mellom interesser og identitetar. Eg vel likevel å ha med begge, i tillegg til dei andre perspektiva, då dei alle kan forventas å ha teoretisk og praktisk relevans.

Det blir lagt ein politisk-institusjonell tilnærmingsmåte til grunn for studien, og den tar utgangspunkt i forskning i skjæringspunktet mellom statsvitskap og organisasjonsteori. Ein slik tradisjon fokuserer på dei organisatoriske rammene som offentlig politikk blir utforma og iverksett innanfor, på korleis desse både kan opne for og vanskeleggjere adferd i organisasjonar over tid, samt på korleis rammene i seg sjølv kan endrast gjennom politisk initiativ (Olsen 1989). Ei slik tilnærming høyrer også inn under ein tradisjon som har problematisert dei rasjonelle modellane sine føresetnadar, og som i større grad rettar fokus mot dei institusjonelle ordningane som gjev rammer for og mening til beslutnings- og tolkingsprosessane (March og Olsen 1984, 1989).

2.2 Straumningstankegangen

Med utgangspunkt i problemstillinga og avgrensinga ovanfor, kan denne studien altså sjåast på som ein beslutningsstudie. For å understreke den prosessuelle tilnærminga som vil bli lagt til grunn vil eg som nemnt gjere bruk av straumningstankegangen som ei overordna analyseramme. Denne tankegangen vil også bli brukt som eit organiserande prinsipp i presentasjonen av data. Som det vil gå fram av kapitlet vil element frå straumningstankegangen også bli brukt på ein forklarande måte som eit eige teoretisk perspektiv som ser politikk som resultat av samanfall i tid. Dette perspektivet representerer ein meir open variant av straumningstankegangen.

Ut frå ein straumningstankegang ser ein beslutningprosessar som ein møtestad for fire relativt uavhengige straumar (Cohen, March og Olsen 1972, March og Olsen 1976, Olsen 1978):

1. Ein straum av *beslutningssituasjonar*. Dette er situasjonar der det er forventat å produsere adferd som kan sjåast på som eit val. I mitt case vil det vere fleire slike situasjonar i dei ulike fasane av prosessen som blir studert, til dømes utvalsmøte, arbeidsgruppemøte, regjeringskonferansar, komitémøte og liknande.
2. Ein straum av *problem*. Problem er forhold som opptar personar, grupper og organisasjonar, og kan famne om alt frå private til politiske og samfunnsmessige forhold. Felles for alle er at dei krev merksemd, og at dei representerer eit avvik mellom ønska og reell tilstand. Beslutningssituasjonar gjev folk høve til å lufte problema sine, og problem kan bli løyste gjennom beslutningar. Eksempel på problem i dette caset kan til dømes vere tryggleiksmessige utfordringar i eit meir sårbart samfunn, behov for auka merksemd og ressursar i det sivile beredskap eller behov for betre samordning av tryggleiksarbeidet.
3. Ein straum av *løysingar*. Ei løysing blir vanlegvis presentert som eit svar på eit problem, men kan like gjerne vere ei løysing på jakt etter eit problem. Av og til er det nemleg slik at ein ikkje veit kva problemet består i før det er presentert ei løysing på det. Derfor kan etablering av behov ofte vere eit vanleg fenomen i beslutningsprosessar. I denne studien fokuserer eg på løysingar som er knytta mot organisasjonsform og strukturendringar, som til dømes horisontal samordning av tryggleiksarbeidet i eit eige departement. Som det vil bli vist er dei ulike løysingane varierende i karakter og innhald, og til tider kan løysingsforslaga som blir presentert til ein viss grad sjåast på som løysingar på jakt etter problem.
4. Ein straum av *deltakarar*. Deltakarar kjem og går, og kan bringe med seg energi og ferdigheter, samt problem og løysingar. Sivilt beredskap er eit omfattande felt med mange involverte aktørar. I tillegg går den utgreiings- og omstillingsprosessen som blir studert over mange fasar med ulike deltakarar i kvar fase.

Ein kvar beslutningssituasjon er ein potensiell møteplass for problem, løysingar og deltakarar. I slike situasjonar venter ein ut frå straumningstankegangen at deltakarane berre er deltidsdeltakarar. Tid er ein knapp ressurs, og beslutningar konkurrerer med andre beslutningar og hendingar om aktørane merksemd og energi. Berre i heilt ekstreme tilfelle vil ei beslutning få full merksemd frå ein person (Cohen, March og Olsen 1972). Ein konsekvens av dette er at det er vanskeleg å spesifisere deltakarane på førehand. For å få kjennskap til deltakarane må ein derfor studere *aktiveringsprosessen*, som viser mønsteret av deltaking i ein beslutningsprosess. Det vil med andre ord seie kor mange som deltek, kva type deltakarar desse er, kor stabil deltakinga er og korleis deltakarane organiserer forholdet seg i mellom (Olsen 1978).

Ut i frå straumningstankegangen venter ein vidare at ein kvar beslutningssituasjon representerer eit tvitydig stimulus (Cohen, March og Olsen 1972). Organisasjonar er ikkje berre instrument for løysing av problem, dei er også arenaer der folk kan få opplæring, vise fram sine kvalitar, gje utløp for kjensler, der ein fortolkar eigeninteresse og gruppe-interesse og der skuld og ære blir fordelt. I ein organisasjon er det heller ikkje berre problem som vil søke løysingar. Løysingar vil som sagt også søke problem. Det kan vere vanskeleg å seie kva problem og løysingar, ulike kjensler, stemningar, verdiar og oppfatningar som vil påverke korleis ei sak blir definert og kva meningsinnhald ho vil få. Ein må derfor studere *defineringsprosessen*. Defineringsprosessen viser kva problem- og løysingsoppfatningar som er gjeldande, og gjev kjennskap til kva mening ulike aktørar vil leggje til ei beslutning og kor mange og kor komplekse målsetjingar som er knytta til prosessen. Den vil også gje innsyn i kompleksiteten i dei mål-middel samanhengane ein har, stabiliteten i desse, samt oppfatningar om tillit, lojalitet og akseptering (Olsen 1978).

Aktiverings- og defineringsprosessane seier noko om *faktisk* adferd, og gjennom desse blir mønsteret av deltaking samt meningsinnhaldet i ein beslutningsprosess fastlagt. Ein må vurdere i kva grad tilgangen på dei fire straumane og samankoplinga av dei kan kontrollerast. Organisering kan sjåast på som ein måte å kople deltakarar, problem, løysingar og beslutningssituasjonar på (Olsen 1978). *Beslutningsstruktur og tilgangsstruktur* vil leggje *formelle* strukturelle føringar på henholdsvis aktiverings- og defineringsprosessane ved å definere *ken* som har deltakingsrett i ulike beslutningsfora og ved å setje dagsorden for *kva* problem og løysingar som kan takast opp kor. I ein reindyrka *open modell* vil dei fire straumane flyte saman utan nokon form for hindringar eller strukturelle føringar. Samankopling og beslutning vil berre vere eit resultat av samanfall i tid, og prosessen kan derfor føre til resultat som ingen hadde føresett eller ønskt. I ein *segmentert modell* (Cohen, March og Olsen 1972) vil ein spesiell type beslutningssituasjon vere knytt til spesielle typar deltakarar, problem og løysingar. Velkjende løysingar vil bli brukt på velkjende problem ved hjelp av standardprosedyrar under velkjende handlingbetingelsar. Det er kompetanse og ekspertise som er det avgjerande når det skal fattast beslutningar. Beslutningssystem kan også ha ein *hierarkisk struktur*, der stillingar og autoritet er ordna i ein pyramideforma maktstruktur som definerer beslutningsrett.

Ein viktig implikasjon av straumningstankegangen er at kontekst er ein sentral faktor når ein skal studere og forklare beslutningsprosessar, og ein må derfor ta i betraktning at samanfallande beslutningsprosessar og hendingar kan vere av betydning. I mitt case er det fleire slike prosessar og hendingar som kan spele ei rolle, til dømes endringar i trusselbiletet, terrorhandlingane i USA i

2001 og omorganisering i Forsvaret. Dette vil eg kome nærare inn på i bakgrunnskapitlet og i empirikapitla. I det komande vil eg imidlertid gjere greie for dei ulike teoretiske perspektiva som vil bli lagt til grunn, samt dei empiriske implikasjonane av desse.

2.3 Eit rasjonelt-instrumentelt perspektiv¹

Ut i frå eit rasjonelt-instrumentelt perspektiv ser ein endring som eit resultat av bevisste og målretta val mellom ulike alternativ. Endring er eit resultat av viljesstyrte val som avspeglar mål og forventingar hos enkeltaktørar, då vanlegvis leiinga (Roness 1997). Bakgrunnen for endring er ei forventning om at det vil føre til at organisasjonen vil fungere meir effektivt og målretta og at endring vil fjerne ein opplevd avstand mellom ønska og reell tilstand (Brunsson og Olsen 1997). Endring og omorganisering vil bli iverksett dersom leiinga skiftar mål, får ny kunnskap om mål-middelsamanhengar eller dersom det kjem inn ny leiing med nye mål (Roness 1997). I ein slik situasjon vil det bli teke initiativ til vurdering av organisasjonen, utarbeida forslag til vidare organisering av prosessen og til bruk av midlar. Dette vil så vere styrande for kva problem og kva løysingar som skal behandlast i prosessen (Gornitzka 1997). Ein føreset at aktørar har oversikt over alle mulige endringsalternativ og at ein har fullstendig kunnskap om dei ulike effektane av desse. Endring er dermed eit resultat av analytiske og målretta vurderingar mellom ulike alternativ (Roness 1997), og vedtak om endring blir fatta ut frå ein logikk som March og Olsen (1995) kallar *konsekvenslogikk*.

Det rasjonelt-instrumentelle perspektivet byggjer med andre ord på føresetnader om rasjonelle aktørar. Simon (1976) har imidlertid modifisert det klassiske rasjonalitetssynet ved å innføre begrepet *begrensa rasjonalitet*. På grunn av kognitive begrensingar er ikkje optimalisering og fullstendig rasjonalitet mogleg. Menneske kan verken kjenne alle alternativ, undersøke alle konsekvensar eller ha stabile og klare preferansar. I staden for optimale val er det heller snakk om satisfiering, det vil seie å søke det alternativet som er tilfredsstillande nok. Det rasjonelt-instrumentelle perspektivet prøver å overkomme desse kognitive veikskapane ved å hevde at rasjonaliteten først og fremst ligg i organisasjonen, og ikkje hos det einskilde organisasjonsmedlem (Egeberg 1984). Organisasjonsstrukturen fremjar rasjonalitet ved å kontrollere og kanalisere organisasjonsadferd gjennom formalisering (Scott 1998) og ved å skape

¹ Dette perspektivet utgjer ikkje ein heilskapleg teoretisk modell, men famnar om beslektta teoretiske tilnærmingar med felles begrepsapparat. Perspektivet er utleia av ein tradisjon i organisasjonsteorien som byggjer på skuleretningar som *scientific management* (Taylor 1911), *klassiske administrasjonsteori* (Fayol 1950) og *byråkratiteori* (Weber 1947). I nyare tid er perspektivet også kjent som blant anna *reformperspektivet* (Brunsson og Olsen 1997), *det rasjonelle perspektivet* (Scott 1998) og *verktøyperspektivet* (Røvik 1992, 1998).

eit filter for merksemd som dirigerer deltakarane i bestemte retningar (Egeberg 1984). Organisasjonen genererer derfor problemløysingsevne og handlingskapasitet langt utover det den enkelte rolleinnhavar kan klare på eiga hand (Brunsson og Olsen 1997). I det rasjonelt-instrumentelle perspektivet ser ein derfor organisasjonar som reiskap for å nå bestemte mål (Scott 1998). Denne målrettinga, saman med det den formelle strukturen som bestemmer autoritet og arbeidsdeling, er kjenneteikn som skil formelle organisasjonar frå andre typar sosiale grupper (Brunsson og Olsen 1997). Måten ein formelt organiserer ein organisasjon på vil derfor ha stor betydning for individuell og organisatorisk beslutningadferd (Gulick 1937).

Det rasjonelt-instrumentelle perspektivet er på mange måtar modernistisk inspirert (Røvik 1998). Det er eit styringsoptimistisk perspektiv, der vedtak og endring vert sett på som eit resultat av ein rasjonelt planlagt og bevisst styringsprosess. Ein forventar ei samanhengjande kjede mellom reformatoranes intensjonar via beslutningar, nye strukturar, prosessar, ideologiar, endra adferd og betra resultat (Brunsson og Olsen 1997). March og Olsen (1983) har lista fire antakingar ein ut frå det rasjonelt-instrumentelle perspektivet legg til grunn for å drive ein aktiv forvaltningspolitikk (Christensen, Lægreid og Wise 2002). Det er for det første at sentrale aktørar kan velje, iverksetje og kontrollere organisasjonsform. Vidare ventar ein at mål er utvitydige og tett kopla til midlar, og for det tredje at ulike organisasjonsformar har ulike effektar. Den siste antakinga er at det finnes kriterium å måle desse effektane etter. Ein slik kontroll og planleggingsoptimisme er sterkt til stades i offentlege dokument og i den offentlege debatten, og i dei fleste politiske kulturar vil ein understreke og strebe etter verdier som rasjonalitet, planlegging og styring (Olsen 1989).

Omgjevnadane vil ut frå det rasjonelt-instrumentelle perspektivet vere av betydning dersom endringar her fører til ny kunnskap om mål-middelsamanhengar eller om det fører til at den eksisterande organisasjonsstrukturen ikkje tilfredsstiller dei aktuelle situasjonsvilkåra. Ein ser på historia som effektiv, det vil seie at organisasjonar rasjonelt tilpassar seg endra krav og forhold i omgjevnadane.

I følge Olsen (1989) er det gjennom empiriske studiar vist at det rasjonelt-instrumentelle perspektivet og rasjonelle beslutningsmodellar har avgrensa bruksområde, og at dei må modifiserast på fleire sentrale område. Konsekvensen av dette har vore utviklinga av andre alternative teoretiske perspektiv, som vil bli gjort greie for under seinare avsnitt.

2.3.1 Empiriske implikasjonar

Aktiveringsprosessen

Ut frå det rasjonelt-instrumentelle perspektivet ventar ein at den formelle beslutningsstrukturen legg klare føringar på faktisk deltaking i aktiveringsprosessen, og at koplinga mellom beslutningsstruktur og aktiveringsprosess er tett. Ein kan vente at det er den politiske leiinga i Justisdepartementet som tek initiativ og iverkset beslutningsprosessen i tryggleiks- og beredskapsfeltet. Deltakingsmønsteret i dei ulike fasane vil vere regulert og stabilt, og der det er mogleg bestemt direkte av leiinga eller på bakgrunn av klare instruksar og kriterium. Ut frå det rasjonelt-instrumentelle perspektivet kan ein forvente at deltaking vil vere fundert på til dømes faglig dyktighet, ekspertise, hierarkisk plassering eller andre formelle reglar for deltaking. Ein kan altså vente at der det er rom for det, er organisering nytta som eit styringsmiddel for den politiske leiinga. Dette kan særleg gjelde utgreiingsfasa, men også samansetjing av delprosjekt, arbeidsgrupper og referansegrupper kan ein vente vil vere organisert etter dei mål og kriterium den politiske leiinga legg til grunn. Det kan forventas at bruk av eksterne aktørar vil vere grunngeve ut frå deira faglege dyktighet og ekspertise, og at ein dersom deltakarane ikkje er rekruttert på bakgrunn av dette, eller at kunnskapen deira er begrensa, vil kompensere for dette ved bruk av til dømes konsulentar. Det kan imidlertid også forventas at utstrakt bruk av ei rekkje ulike aktørar kan vere like mykje ei planlagt handling for å skape aksept, som ein invitasjon til innspel og grundig vurdering.

I dette caset finn det som det vil bli vist stad eit skifte av politisk leiing. Ein kan ut frå det rasjonelt-instrumentelle perspektivet vente at dette kan føre til endring i aktiveringsprosessen, då det vil kome inn nye personar med andre mål og kriterium å organisere arbeidet etter.

Når det gjeld *initiativfasa* kan ein ut frå det rasjonelt-instrumentelle perspektivet vente at det vil vere den politiske leiinga som tek initiativet til å setje ned Sårbarhetsutvalet. I *utgreiingsfasa* vil eg forvente at deltaking speglar fagleg dyktighet og ekspertise, og at rekruttering er gjort ut frå klare kriterium og mål. Dersom medlemmane ikkje er rekruttert etter slike kriterium, eller dersom medlemmane undervegs oppdagar at dei ikkje har nok kompetanse til å utføre eit grundig analysearbeid, kan det ventast at dette blir kompensert for med bruk av eksterne konsulentar. *Høyringsrunden* forventar eg vil vere karakterisert av regulert deltaking og god oppslutning. Arbeidet med å utforme ei stortingsmelding på bakgrunn av Sårbarhetsutvalet og høyringsrunden i *policyformuleringsfasa* kan det forventas vil vere hierarkisk organisert og prega av lojale tenestemenn og byråkratar. I utgreiingsfasa og policyformuleringsfasa kan det imidlertid tenkjast

at det blir føreteke endring i organisering og deltaking, då det finn stad to regjeringsskifte i desse fasane. Den politiske behandlinga i *vedtaksfasa* ventar eg ut frå det rasjonelt-instrumentelle perspektivet at først og fremst vil vere dominert av stabil deltaking frå politikarane i forsvarskomiteen, som saksfeltet sivilt beredskap formelt sorterer under.

Defineringsprosessen

Med bakgrunn i det rasjonelt-instrumentelle perspektivet kan det ventast at den politiske leiinga har eit klart definert mål med å opprette Sårbarhetsutvalet og at temaet blir sett på dagsorden på grunn av ei oppfatning av at den rådande organisasjon og verke ikkje er føremålstenleg. Eg vil derfor vidare forvente at leiinga så sant det er mogleg kontrollerer tilgangsstrukturen, altså kva problem og løysingar som skal vurderast, gjennom organisering og strategiar. Dette vil gje ein stabil og regulert defineringsprosess, med utstrakt semje fordi målet er klart og fastlagt og eksogent gitt. Koplinga mellom problema og løysingane som er definert i tilgangsstrukturen og problema og løysingane som faktisk blir vurdert i defineringsprosessen vil vere tett. Det kan imidlertid tenkjast at det førekjem endringar i målsetjingar og mål-middelsamanhengar med endring i den politiske leiinga. Eg vil likevel vente at prosessen er analytisk og planmessig organisert gjennom ei samanhengande kjede som startar med utgreiing og endar opp med vedtak.

Initiativfasa kan ein derfor ut frå det rasjonelt-instrumentelle perspektivet vente er dominert av den politiske leiingas klare mål og tydelege oppfatning av eit avvik mellom faktisk og ønskjeleg tilstand. *Utgreiingsfasa* kan det forventas er analytisk og problemløysingsorientert og prega av semje med bakgrunn i det klart formulerte mandatet som Sårbarhetsutvalet kan forventast å jobbe ut frå. Også *høyringsfasa* kan ein vente er analytisk og heilskapleg, der aksept eller avvising av Sårbarhetsutvalet sine forslag følgjer av korleis dei ulike instansane vurderer kunnskapsgrunnlaget, informasjonen og analysemodellane som er lagt til grunn. *Policyformuleringsfasa* kan kome til å vere karakterisert av byråkratanes omsetjing av dei nye velfunderte løysingsforslaga frå Sårbarhetsutvalet til politikk. Når det gjeld betydninga av terrorhandlingane 11. september 2001 kan det ut frå det rasjonelt-instrumentelle perspektivet ventas at dei har betydning i den forstand at mål eventuelt vil bli justert etter ei nøye vurdering av kva betydning dette har for tryggleiks- og beredskapssituasjonen i Noreg. Ut frå det rasjonelt-instrumentelle perspektivet ser ein politikk som rasjonell samfunnsplanlegging, og etter at fagfolk og ekspertar gjennom analyse har vist kva val som etter alle solemerke er det beste for det sivile beredskap, kan ein forvente at den klare samfunnsmessige målsetninga vil bli vedteke uproblematisk i *vedtaksfasa*.

Ut frå det rasjonelt-instrumentelle perspektivet kan ein forvente at koplinga av deltakarar, problem, løysingar og beslutningssituasjonar er klart regulert og strukturert, og har ein hierarkisk struktur der bestemte deltakarar, problem og løysingar er kopla til bestemte beslutningssituasjonar. Beslutnings- og tilgangsstrukturen legg klare føringar på aktiverings- og defineringsprosessen (Egeberg 1981). Ein kan vidare vente at koplinga mellom dei fem fasane er tett, og at beslutninga i vedtaksfasa følgjer logisk av arbeidet i dei føregåande fasane.

2.4 Forhandlingsperspektivet

I det førre perspektivet blir ikkje potensielle konflikhtar om til dømes mål og middel problematisert, sidan makt- og autoritetsforholda vert tekne for gitt, givne av hierarkiet. Dermed misser dette perspektivet eit grunnleggjande aspekt ved politisk liv som vil vere viktig i denne beslutningsprosessen, nemleg interessehevding og forhandlingar med utgangspunkt i tilgjengelege ressursar.

I eit forhandlingsperspektiv blir fokus retta mot aktørrollen, og dei viktigaste forklaringsfaktorane er knytt til interesser og ressursar, og til dei koalisjonane som vert danna mellom individ og grupper med ulike interesser (Olsen 1989, Roness 1997). Utgangspunktet for eit forhandlingsperspektiv er at organisasjonar består av ulike grupper som har forskjellige mål og interesser (Cyert og March 1963). Preferansar blir sett på som stabile og utvitydige, og interessene blir dermed oppfatta som velorganiserte. Folk veit kva motiv dei har, kven dei deler desse med og kven som er motstandarar (Olsen 1978:79). Oppfatningar, mål og interesser kan forklarast med organisatorisk tilknytting og sektorinteresser, og aktørane handlar på vegne av desse. Ulike aktørar vil dermed ha forskjellige lojalitetar, og vil såleis vurdere eit saksfelt, til dømes organiseringa av tryggleiks- og beredskapsforvaltninga, ut frå ulike kriterium. Det nyttar derfor ikkje å appellere til felles mål eller interesser. Aktørar vil bruke sine materielle og intellektuelle ressursar for å kjempe for interesser og posisjonar, og utfallet er avhengig av ressursar og makt som aktørane kan setje bak krava. Ut frå eit forhandlingsperspektiv blir det derfor viktig ikkje berre kva som blir sagt i ein beslutnings- og omorganiseringssprosess, men også kven som seier det og kva ressursar ein har for å få visse mål-middel samanhengar akseptert (Olsen 1978).

Organisering og endring vil i første rekkje vere påverka av interessene og ressursane hos dei gruppene som inngår i den dominerande koalisjon (Cyert og March 1963, Roness 1997). Den etablerte organisasjonsstrukturen vil vere eit resultat av tidlegare forhandlingar og tautrekking mellom aktørar, og vil derfor avspegle den gjeldande maktfordelinga. Organisasjonsstrukturen

utgjør dermed ein del av maktgrunnlaget til den dominerande koalisjonen. Krav om omorganisering vil gjerne kome frå dei som trur dei vil få auka påverknad i organisasjonen gjennom endringsprosessar. Eit slikt krav vil derfor særleg kome utanfrå den dominerande koalisjonen, og tilhengarane av endring vil vere dei som trur dei vil få større påverknad enn det dei har no (Pfeffer 1978, i Roness 1997). Dess fleire interesser som blir påverka av endringsforslaga, dess vanskelegare blir det å få tilslutning for endringane.

Ut frå eit forhandlingsperspektiv venter ein at endring og omstilling inneber kritisk vurdering av status quo. Dette kan bidra til å blåse liv i latente konflikhtar fordi det vil finnast ulike oppfatningar om kva som er problemet og kva løysingar ein bør forfølge (Gornitzka 1997). Ein beslutnings- eller ein omstillingsprosess vil derfor vere prega av konfrontasjon og tautrekking, og det typiske utfallet av dette er kompromiss mellom ulike grupper med ulike interesser. Eintydige eller totale løysingar ser ein derfor sjeldan.

2.4.1 Empiriske implikasjonar

Aktiveringsprosessen

Ut frå eit forhandlingsperspektiv vil ein vente at deltaking først og fremst er karakterisert av at mange ulike aktørar prøver å delta på viktige beslutningsarenaer, og at deltaking og engasjement vil avhenge av korleis ei eventuell endring vil påverke aktørars posisjon, interesser og maktgrunnlag. Til tross for at deltaking kan regulerast og avgrensast gjennom organisering av prosessen, kan aktiveringsprosessen i mindre grad enn i det rasjonelt-instrumentelle perspektivet predikerast ut frå beslutningsstrukturen. I utgreiings- og endringsprosessen i det sivile beredskap kan ein vente at deltaking vil vere prega av ein interessekamp mellom aktørar som får maktgrunnlaget sitt utfordra og aktørar som kan få auka makt, påverknad og ressursar gjennom forslaga til organisatorisk endring som blir fremja. Det kan særleg tenkjast at ein slik interessekamp vil oppstå mellom sterke sektorar i tryggleiks- og beredskapsforvaltninga, og at aktørar innanfor desse sektorane vil danne koalisjonar. Dette kan ein vente vil skje til tross for at også aktørar innan ein sektor kan ha ulike interesser.

Det kan også ventast at aktørar som ikkje er organisert inn i prosessen vil krevje å få delta. Om dei oppnår dette vil vere avhengig av kva ressursar dei kan setje bak kravet. Deltaking er slik avhengig av ressursar, og tid ein viktig ressurs for deltaking. Tid er imidlertid ein knapp ressurs, og deltaking vil dermed vere påverka av i kva grad aktørar er bundne til andre saker.

Ut frå eit forhandlingsperspektiv kan ein tenkje seg at krav om deltaking vil auke dersom det oppstår ei krise, som til dømes etter terrorhandlingane 11. september 2001. Graden av offentlighet aukar med ei slik hending, det blir meir nødvendig å argumentere ut frå fellesinteresser, og sjansane for å gjere politikarane ansvarlege gjennom val aukar (Olsen 1989).

Ut frå eit forhandlingsperspektiv vil eg vente at *initiativet* kjem frå aktørar i det sivile beredskap som meiner dei har eit grunnlag for påverknad som det i den noverande situasjon ikkje blir teke omsyn til. *Utgreiingsfasa* vil eg forvente er prega av tautrekking og konflikt, der medlemmane i Sårbarhetsutvalet opptrer som interesseforsvararar for sine respektive områder. Eg vil også vente at aktørane frå institusjonar med mykje makt i tryggleiks- og beredskapsspørsmål elles også vil ha mykje makt i utvalsarbeidet. Aktiveringsnivået i *høyringsrunden* vil eg vente er betinga av om dei ulike høyringsinstansanes posisjon og interesser blir utfordra, det same gjeld for *policyformuleringsfasa*, der ein kan vente seg at ulike aktørar engasjerer seg ut i frå korleis forslaga frå Sårbarhetsutvalet påverkar dei. Det kan også tenkjast at aktørar som ikkje var tenkt organisert inn i prosessen likevel krev å få delta. *Vedtaksfasa* vil eg forvente er prega av justis- og forsvarspolitikarane, men at det dersom det oppstår ei krise eller ei anna viktig hending også blir aktivert andre politiakarar, gjerne dei politiske leiarane, og andre utanforståande aktørar.

Defineringsprosessen

Defineringsprosessen kan ein ut frå eit forhandlingsperspektiv forvente vil vere prega av at ulike aktørar har ulike problemoppfatningar og løysingsforslag avhengig av organisatorisk tilhøyring. Koplinga mellom problem og løysingar som har fått tilgang gjennom tilgangsstrukturen og dei problem og løysingsforslag som faktisk blir vurdert kan ein vente er regulert av kva ressursar som kan setjast bak for å få visse problem og løysingsdefinisjonar akseptert. Ulike aktørar jobbar for og forsvarer sine interesser. Det kan derfor tenkjast at det særleg mellom ulike profesjonar og sektorar oppstår konflikt og usemje om endringsforslag. Ein kan vente at dess meir omfattande forslaga til endring er, dess større motsetnader og konflikt vil det vere. Dette særleg dersom maktgrunnlaget til ressurssterke aktørar eller den dominerande koalisjon blir utfordra. Konflikt treng imidlertid ikkje omfatte både mål og middel. Ein kan til dømes ha vore samde om behovet for å gjennomgå organiseringa av det sivile beredskap, men vere usamde om midla ein kjem fram til for å styrke feltet.

Ut frå eit forhandlingsperspektiv vil eg forvente at ressurssterke aktørar får mest påverknad og gjennomslag for sine interesser, då dei har større moglegheit til å påverke beslutningsprosessens

utvikling og utfall. Dette kan skje gjennom forhandlingar, tautrekking, koalisjonsdanning og kompromiss, og kan føregå i formelle beslutningsarenaer, men også i meir uformelle beslutningssituasjonar, som til dømes uformelle møter og personlege samtalar. Resultatet av prosessen kan ein vente speglar maktforholda i feltet.

Når det gjeld *initiativfasa* i utgreiings- og endringsprosessen kan ein vente at fleire aktørar med ulike synspunkt på initiativet deltek, og ein kan vidare forvente ein konflikt mellom dei som ønskjer status quo og dei som ønskjer endring. Det kan også tenkjast at aktørar som fryktar å få maktgrunnlaget sitt utfordra av eit slikt initiativ vil stille seg negative til det. *Utgreiingsfasa* kan det ventast vil vere prega av konflikt mellom aktørar frå ulike sektorar med ulike problemoppfatningar, og at løysingsforslaga Sårbarhetsutvalet kom fram til er eit resultat av tautrekking, forhandling og kompromiss. I *høyringsrunden* kan ein forvente å finne stor grad av interessehevdning, medan *policyformuleringsfasa* igjen vil vere prega av forhandling og kompromiss mellom dei sentrale aktørane i feltet som blir omfatta av Sårbarhetsutvalet sine forslag. I *vedtaksfasa* kan ein i tillegg til politiske motsetnader forvente konflikt og forhandling mellom dei ulike sektorane som blir berørt. Vedtaket kan ein vente er eit kompromiss og eit resultat av koalisjonsdanning og forhandling.

Koplinga mellom beslutningssituasjonar, deltakarar, problem og løysingar kan ein forvente er organisert av ein segmentert struktur, der bestemte beslutningssituasjonar er knytta til bestemte deltakarar, problem og løysingar, og der ekspertise og ressursar er avgjerande når det skal fattas beslutningar. Ut frå forhandlingsperspektivet kan koplinga mellom dei tre fasane vere tett dersom makt og styrkeforhold forblir stabile under heile prosessen. Blir desse endra gjennom dragkampar og forhandlingar må ein vente nye problemdefinisjonar og løysingsforslag, og koplinga mellom fasane kan bli mindre tydeleg.

2.5 Det institusjonelle perspektivet

Dei to føreståande perspektiva ser på endring som eit viljesstyrt val som avspeglar forventningar hos enkeltaktørar. Dette er det blitt stilt spørsmål ved, og ein har utvikla alternative modellar som tonar ned rasjonalitetsaspektet. Ein av desse er det institusjonelle perspektivet, som ikkje fullstendig forkastar vektlegginga av den rasjonelle mål-middel tankegangen, men poengterer at organisasjonar også har andre verdiar som må takast i betraktning når ein skal forstå organisasjonsadferd og endring. Ein del organisasjonar har nemleg karakter av å vere institusjonar, som vil seie at dei har fått ein eigenverdi ut over det reint teknisk formelle.

Institusjonar kan forståast som organisasjonar fylte med verdiar, og institusjonar kan betraktast som organismar som til ein viss grad lever sitt eige liv uavhengig av formelle målsetjingar gitt frå politisk leiing (Selznick 1957). Gjennom åras løp har det i institusjonen utvikla seg ein eigen kultur og måte å oppfatte verda på. Ein har utvikla eit felles normativt rammeverk og ein felles kunnskap som har ein ”tatt-for-gitt”-karakter (Scott 1995). Slike verdiar og normer gjev organisasjonen eit distinkt preg, og bidreg til at overleving blir eit mål i seg sjølv (Christensen 1997). Aktørar er prega av sin institusjonelle tilhøyrighet, og adferd blir i mindre grad styrt av kva som er organisasjonens tekniske mål, men heller av kva som ut frå det normative rammeverket blir oppfatta som *passande* å gjere. Formelle og uformelle reglar avgjer innhaldet i dei alternativa som blir rekna som aktuelle, og for dei prosedyrane som gjeld for å vurdere, velje og gjennomføre ulike alternativ (March og Olsen 1995). Ein slik handlingslogikk kallar March og Olsen (1995) for *logikk for det passande*, og den står i motsetning til den konsekvenslogikken som det rasjonelt-instrumentelle perspektivet byggjer på. Medan ein ut frå ein konsekvenslogikk venter ei tett kopling mellom mål, middel og betra måloppnåing, vil koplinga ut frå ein logikk om det passande vere mellom reglar, identitetar og situasjonar. Meir bestemt vil adferd ut frå ein logikk for det passande vere eit resultat av refleksjon over spørsmål av typen; kva situasjon er dette, kven er eg (institusjonell identitet) og kva gjer ein som meg i denne situasjonen (institusjonelle reglar).

Eit slikt perspektiv på organisasjonar får også konsekvensar for korleis ein ser på endring. Ut i frå det institusjonelle perspektivet vil historisk utvikla normer både i og utanfor institusjonen i stor grad prega endringsprosessar (Roness 1997). Handling og val vil vere prega av dei rådande normene og den rådande kulturen i institusjonen, og medlemmane i institusjonen vil med utgangspunkt i profesjon og institusjonell identitet ta for gitt kva som er viktige problem og gode løysingar, heller enn å målretta vurdere ulike handlingsalternativ (March og Olsen 1995). Ein vil også ut i frå eit slikt perspektiv vente at endringane vil vere små og skrittvis i ei retning som ikkje bryt med etablerte institusjonelle verdiar, og at ein først vil prøve å løysa nye problem innanfor den eksisterande organisasjonsstrukturen. Endring vil bli styrt av rutiniserte, erfaringsbaserte handlingsprogram som fordrar lite rasjonell problemløysing (Olsen 1989). Dersom dei rutiniserte handlingsprogramma ikkje er tilstrekkelege vil ein byggje på velkjende løysingar, eller gjere små avvik i forhold til desse (Roness 1997). Normene for kva som er rett problemløysing og adferd kan imidlertid endre seg over tid. I motsetning til det rasjonelt-instrumentelle perspektivet er ikkje målet eksogent gitt, og aktørane kan, påverka av institusjonen, oppdage undervegs både kva dei vil og kva andre vil. Mål kan på denne måten endrast undervegs i ein beslutningsprosess.

Organisasjonar med institusjonelle særpreg er likevel med på å skape stabilitet, og er ei motvekt til raske endringar (March og Olsen 1995). Denne stabiliteten kan imidlertid gje ein treigheit som gjer endring vanskeleg (Perrow 1986). Brunsson og Olsen (1997) kallar det institusjonelle særpreget organisasjonars institusjonelle identitet. Endringar som samsvarar med denne identiteten er uproblematisk og blir ofte gjennomført som rein rutine. Endringar som ikkje består ein slik kompatibilitetstest er vanskelege og krev mykje ressursar og merksemd. Eksterne forsøk på å endre ein organisasjons grunnleggjande verdiar, normer og identitet kan vekke stor motstand og kan bli sett på som å utfordre organisasjonens sjel (Christensen 1997). Medan ein ut frå det rasjonelt-instrumentelle perspektivet venter ei uproblematisk kjede frå initiativ, utgreiing, beslutning og igangsetting, peikar det institusjonelle perspektivet på at organisasjonars institusjonelle natur gjer det lettare å ta initiativ enn å vedta og igangsetje. Ut i frå dette perspektivet er historien ineffektiv, i den forstand at organisasjonar ikkje rasjonelt tilpassar seg endra krav og forhold i omgjevnadane, men der utviklinga heller er prega av intern dynamikk (March og Olsen 1995), og dei val som institusjonen tidlegare har teke, såkalla stivhengighet (Krasner 1988).

Sjølv om endring kan vere forsiktig og vanskeleg kan det imidlertid genererast frå hendingar som ein innanfor dette perspektivet kallar avbroten likevekt (Krasner 1988). Ein institusjon kan vere stabil og i relativ balanse fram til eit historisk brot, for eksempel ei krise. Slike hendingar er avgjerande og dei kan føre til at gamle normer og verdiar blir forkasta og nye kjem inn. Desse nye verdiane vil så igjen bli sementert og leggje føringar på framtidige endringar, heilt til ei ny krise eventuelt igjen oppstår og prosessen gjentar seg.

Omgjevnader kan spele ei viktig rolle innanfor det institusjonelle perspektivet. Normer for kva ein institusjon bør gjere i ulike situasjonar kan nemleg også bli utvikla utanfor institusjonen. Organisasjonar blir ofte vurdert etter om dei brukar strukturar, prosessar eller ideologiar som fell saman med dei viktige grupper i omgjevnadane oppfattar som korrekt og passande (Meyer og Rowan 1977, Brunsson og Olsen 1997). Ved å tilpasse seg krav frå omgjevnadane får organisasjonen legitimitet, støtte og gjerne større ressurstildeling. Endring kan på denne måten oppfattast som eit signal til omverda. Dette opnar imidlertid opp for at endring kan bli meir symbolsk enn reell. Legitimiteten i omgjevnadane kan vere meir knytt til bilete som er skapt av ein endringsprosess og organisasjonsstruktur enn det som faktisk skjer organisasjonen, og dei symbolske sida ved endringa kan bli dei viktige (March og Olsen 1983).

2.5.1 Empiriske implikasjonar

Aktiveringsprosessen

Ut frå det institusjonelle perspektivet kan ein vente at koplinga mellom beslutningsstruktur og aktiveringsprosess er mindre tydeleg, og i større grad regulert av dei normene og rutinane, i tillegg til reglane, som er gjeldande i sentralforvaltninga. Det kan forventas at det i liten grad vil bli problematisert korleis ein skal gripe fatt i problemstillinga og korleis ein skal organisere prosessen med å utgreie og eventuelt omorganisere den sivile beredskapsforvaltninga. Det kan også vere at det frå starten av ikkje vil vere heilt fastlagt kor langt prosessen skal gå og kor den skal ende til slutt, men at dette heller kjem undervegs i arbeidet. Ut frå det institusjonelle perspektivet vil eg likevel forvente at organiseringa av beslutningsprosessen er styrt av formelle og uformelle reglar, rutinar og prosedyrar for utgreiings- og beslutningsprosessar, og at dette er prega av korleis det i statsforvaltninga er vanleg å organisere slike prosessar. Eg vil altså vente at ein gjer slik ein pleier; nemleg å setje ned eit offentleg utval, sende forslaga frå dette på høyring, før dei blir følgde opp i ei stortingsmelding eller proposisjon frå regjeringa til Stortinget. Når det gjeld deltaking i desse fasane kan det forventast at dette er bestemt ut frå sedvane, reglar og institusjonelle rettar for deltaking. Dersom aktiveringsprosessen vik frå det vanlege mønsteret, kan ein forvente at det fører til motstand og misnøye.

Når det gjeld forventingar om korleis aktiveringsprosessen vil sjå ut i dei ulike fasane, fokuserer det institusjonelle perspektivet i liten grad på aktiviteten i *initiativfasa*, men det kan ventast at oppnemning av utval vil skje med bakgrunn i tidlegare liknande utval og etter prinsippet om partsrepresentasjon og ei institusjonalisert oppfatning i Justisdepartementet om kven som er legitime deltakarar. I *utgreiingsfasa* vil eg vente at deltakinga er prega av dei ulike medlemmanes institusjonelle tilhørighet. Det same vil eg forvente er tilfelle for *høyringsrunden*, der høyringsinstansane i tillegg kan forventast å vere plukka ut med utgangspunkt i ein tradisjon om at berørte partar skal høyrast. Aktiviteten i *policyformuleringsfasa* vil eg vente er prega av det på førehand etablerte arbeidsdelingssystemet i sentralforvaltninga, der ein har klare prosedyremessige handlingsprogram og rutinar for forvaltningspraksis. Deltakinga i *vedtaksfasa* kan ein ut frå det institusjonelle perspektivet vente er definert gjennom tradisjonar, reglar og rutinar for behandling av saker under det sivile beredskap.

Defineringsprosessen

Ut i frå det institusjonelle perspektivet vil ein forvente at tryggleiksforvaltninga er prega av sterke historiske bindingar og institusjonaliserte oppfatningar. Feltet er prega av tunge og tradisjonsrike

aktørar med sterke kulturar og bestemte institusjonaliserte oppfatningar. Det kan tenkjast at eit forsøk på å omorganisere slike etatar vil bli møtt med motstand og at forvaltningsområdet er tregt og vanskeleg å endre. Særleg kan ein tenkje seg at forslag til endring vil møte motstand hos dei endringa vil påverke mest. Dette vil særleg vere tilfelle dersom endringa går på tvers av dei aktuelle institusjonane identitetar og normer. Det kan vidare tenkjast ein situasjon der alle er samde om at noko må gjerast i det sivile beredskap, berre ikkje med deira organisasjon. Ein kan tenkje seg at omfattande utgreiingar og endringsplanar blir brukt for å gje inntrykk av handlekraft og endringsvilje, men at dei når det kjem til stykke ikkje blir vedteke i ei slik omfattande form. Defineringsprosessen kan vere prega av mange målsetjingar og problem, og løysingsoppfatningar kan ventast å følgje de ulike institusjonane, som arbeidar for sine verdiar og for si overleving. Problem- og løysingsoppfatningane treng ut frå det institusjonelle perspektivet likevel ikkje å vere stabile gjennom heile prosessen, men kan altså oppdagas og endrast undervegs. Oppfatningar om korleis ein skal organisere den sentrale tryggleiksforvaltninga kan til dømes vere påverka av korleis dette er gjort i andre land som Noreg samanliknar seg med, og det kan også tenkjast at terrorhandlingane i USA den 11. september 2001 er ei viktig hending for beslutningsprosessen, og at dette gjer at ein til dømes går meir omfattande til verks enn det ein elles ville ha gjort. Koplinga mellom tilgangsstruktur og defineringsprosess kan ein derfor forvente er vanskelegare å regulere.

Det institusjonelle perspektivet legg som sagt lite vekt på initiativ, men ein kan likevel tenkje seg at *initiativfasa* vil vere prega av utarbeiding av eit mandat som gjenspeglar tradisjonelle forhold der fleire motstridande normer og verdiar i statsapparatet skal oppretthaldast. Det kan derfor ventast at mandatet ikkje er formulert klart og utvitydig. *Utgreiingsfasa* kan ein ut frå det institusjonelle perspektivet vente vil vere prega av søking etter løysingar som er velkjente og som ligg tett opp til løysingar som allereie eksisterer i feltet. Sårbarhetsutvalets forslag kan derfor forventast å bere preg av forsiktig opprydding heller enn radikal nytenking. *Høyringsfasa* vil eg forvente er prega av berørte partar som kommenterer på forslaga institusjonsspesifikt, og der dei som blir omfatta av endringsforslag motset seg desse. Andre kan det derimot tenkjast vil bifalle forslaga til endring, i det minste grunngjevinga av dei, for å signalisere endringsvilje og innovasjon. I *policyformuleringsfasa* vil eg også vente at departement og underliggjande organ vil motsette seg endringar som bryt med deira institusjonelle identitet og som kan true deira overleving. Dersom ein i *vedtaksfasa* ikkje opplever ei prestasjonskrise eller andre store problem og utfordringar for det norske tryggleik- og beredskapsarbeidet, kan ein vente at vedtaket ikkje inneber store endringar i forhold til dagens organisering. Sidan tryggleiks- og beredskapsforvaltninga omfattar

mange aktørar, og forslag til endring derfor kan forventas å famne om fleire sektorar og fagfelt, kan det tenkjast at vedtaksfasa er prega av dei berørte fagområda sine ulike normer og verdiar.

Som i forhandlingsperspektivet, kan ein ut frå det institusjonelle perspektivet forvente at beslutningssituasjonar, deltakarar, problem og løysingar er kopla i det straumningsperspektivet vil kalle ein segmentert struktur, der velkjende løysingar blir brukt på velkjende problem ved hjelp av standard prosedyrar under velkjende handlingsbetingelsar. Når det gjeld koplinga mellom dei ulike fasane kan ein vente at denne er laus. Måla kan forandre seg undervegs, og det er ingen automatikk i at eit foreslått løysingsalternativ blir følgt opp og vedteke.

2.6 Kreative rolleinnhavarar

Ein vanleg kritikk mot institusjonelle tilnærmingar er at individet på mikroplan blir tillagt for liten eigenverdi i forhold til regulerande og konstituerande normer og verdiar (Perrow 1986, Lotsberg 1995, Scharpf 1997). Også i forhold til det rasjonelt-instrumentelle perspektivet kan det hevdast at aktørar ofte handlar meir medvite enn det perspektivets vektlegging av formelle ordningar skulle tilseie (Roness 1992). Ein måte å møte denne kritikken på er å nytte eit analytisk begrepsapparat som freistar å kople strukturar og aktørar, ved at adferd ikkje berre blir forklart med strukturelle forhold, men også kan forast tilbake til enkeltindivid. Dette kan ein gjere ved å leggje vekt på individuelle aktørar som *kreative rolleinnhavarar* (Hollis 1994). Begrepet blei opprinneleg introdusert som ein kritikk av institusjonelle forklaringars vektlegging av aktørars passive regelfølgning, og kan brukast for å knytte aktørar til strukturar på ein slik måte at aktørane kompetanse, kunnskap og dømekraft får betydning. Dette opnar for ei kreativ rollehandtering.² Den kreative rolleinnhavaren er verken fullt ut normskapt eller fullt ut rasjonell (Lotsberg 1995), men er ein aktør som både har den rasjonelle agenten si evne til å forhandle, samstundes som han kan forhalde seg til organisasjonens institusjonaliserte normer og omgjevnadar (Hollis 1994). Ein slik aktør har altså evna til å fortolke normer og til å vise dømekraft, og må oppfattast som både kreativ og kompetent. Politikkkforståinga som ligg til grunn for dette inntaket gjev individuelle aktørar eit handlingsrom til å foreta tolkingar ved at ein ikkje berre ser på politikk som fordeling av gode og byrder, men også som det å skape meining og samanheng. Formelle og uformelle strukturar er ikkje bestemmande for aktørane adferd, men må heller oppfattast som reglar og ressursar aktørane kan trekkje vekslar på når dei handlar. Desse reglane og ressursane eksisterer ikkje utanfor aktørane, men er knytta til dei via deira kompetanse. Kunnskap tilegna gjennom

² Begrepet inneber noko av det som ein legg i det meir kjente begrepet *policy entrepreneur* (Hollis 1994), som blir brukt om personar som er villige til å investere sine ressursar i håp om framtidig belønning.

erfaring om korleis reglar og ressursar kan anvendast utgjer moglegheiter og avgrensingar for den enkelte aktørs handlingsrom (Giddens 1979). Ulike aktørar har dermed større eller mindre kompetanse til å handle i bestemte situasjonar. Kingdon (1984) brukar begrepet *policy window* på situasjonar eller moglegheiter som oppstår for ein aktør til å få gjennom sitt forslag. Eit slikt vindauga kan opne seg i ulike situasjonar, som til dømes ved endringar i politiske straumingar, eller fordi eit nytt problem fangar merksemda til verda rundt, til dømes gjennom kriser og katastrofar.

Poenget med å introdusere eit begrepsapparat som kan gje ei forståing av aktørar som kreative rollespelarar er å opne for moglegheita for at det i den studerte beslutningsprosessen kan vere enkeltindivid som er av betydning for hendingar, forslag og utfall. Eg ønskjer altså å ta høgde for enkeltindivid sin eigenverdi, dømekraft og tolkingsevne.

2.7 Politikk som resultat av saman fall i tid

Det siste teoretiske perspektivet ser på endring som eit resultat av samanfall i tid med andre hendingar og sakar. Beslutningsprosessar føregår i tvitydige og ustabile situasjonar (Roness 1997) og ting kan skje fort og uventa. Hendingar kan få ein eigendynamikk, og har heller ein foreløpig enn ein normbasert karakter (Olsen 1989). Uventa hendingar som ulykker og kriser kan føre til at merksemda blir retta mot spesielle sider ved ei sak. Samanfall i tid med andre hendingar og saker kan føre til at endringsforslag blir oppfatta på nye måtar, og organisasjonsutforming kan framstå som eit biprodukt av hendingar som tilfeldig fell saman. Spørsmålet om endring og organisering vil i første rekkje bli påverka av om og når andre hendingar inntreff, og av korleis desse blir kopla til vurderingar av organisasjonsstrukturen (Roness 1997:85). Kontekstuelle faktorar er altså av betydning. Eksisterande organisasjonsstruktur og organiseringa av beslutnings- og endringsprosessar har betydning i den grad dei påverkar korleis ytre hendingar slår inn i organisasjonen. Fleire aktørar kan vere med på å endre strukturen og utforminga av endringsprosessane, men det kan vere vanskeleg å sikre seg at desse endringane har den forventa effekt på meiningsdanning og grunnleggjande innhald. Olsen (1989) bruker metaforar som stormbygar, brottsjømør og brannar for å vise at det er snakk om situasjonar der beslutningstakarane har begrensa kontroll, og begrep som situasjonsfornuft og øyeblikkets rasjonalitet viser til at implikasjonane av ei sak kan bli klare først etter at ein er komen inn i ein beslutningsprosess. Vedtak blir fatta på meir eller mindre eintydige måtar (Roness 1997), og kan heller karakteriserast ut frå ein *temporal logikk* enn ut frå ein konsekvenslogikk eller ein logikk for det passande. Det vil altså vere vanskeleg å føreseie utfallet av ei hending. Perspektivet opnar

likevel opp for at aktørar kan påverke meiningsdanninga knytt til hendinga og opptre strategisk i forhold til tolkinga av det som har skjedd. Ved å påverke definisjonen av situasjonen kan ein påverke tilliten til og oppslutninga om resultat, aktørar og institusjonar (Olsen 1989).

Perspektivet som ser politikk som resultat av samanfall i tid byggjer på oppfatningar av organisasjonar som laust kopla system der fleire forhold kan medverke til at beslutningsprosessane blir samansette (Roness 1997). Sjansen for at ein prosess skal ta form av rasjonell planlegging, rutinar eller interessehevding minkar dersom kompleksiteten aukar gjennom at mange deltakarar blir aktivisert, men går inn og ut av prosessen, deltakarane har mange og uklare mål og dårlig innsikt i korleis desse kan nåast, og organisasjonen manglar rutinar og prosedyrar som er tilpassa aktuelle situasjonar. Slike situasjonar er vanlege (Olsen 1989) og blir ofte omtalt som *garbage can prosessar* (Cohen March og Olsen 1972).

2.7.1 Empiriske implikasjonar

Det som vil vere viktig med dette perspektivet er fokuset det rettar mot tilfeldige hendingar. Eg er opptatt av korleis eit ytre sjokk, som terrorhandlingane i USA den 11. september 2001, kan ha påverka prosessen, særleg med tanke på oppfølginga av Sårbarhetsutvalets forslag i utarbeidinga stortingsmeldinga (policyformuleringsfasa) og den politiske behandlinga av denne i Stortinget (vedtaksfasa).

Aktiveringsprosessen

Ut frå ein teori om samanfall i tid kan det tenkjast at terrorhandlingane gjer at saksfeltet får meir merksemd både politisk, i forvaltninga og i media, og at fleire aktørar enn dei som aktiverte seg for denne hendinga melder si interesse. Dette kan vere både i form av direkte deltaking, men også i form av deltaking i den offentlege debatten og merksemda mot Sårbarhetsutvalet sine forslag som ein kan forvente kom etter 11. september 2001. Det kan med andre ord forventast at terrorhandlingane gjer at deltakingsmønsteret vil skifte karakter og blir breiare, meir ustabilt og variert. Koplinga mellom formell beslutningsstruktur og faktisk aktivisering kan altså vere vanskeleg å predikere på førehand. Tid vil imidlertid vere ei avgjerande faktor for aktivering.

Defineringsprosessen

Med breiare deltaking kan det tenkjast at talet på og variasjon i problemoppfatningar og løysingsforslag aukar. Det kan også tenkjast at det blir lansert nye løysingsforslag eller det blir fokusert på heilt andre sider ved Sårbarhetsutvalet sine forslag enn det ein til no hadde jobba

med. Koplinga mellom tilgangsstruktur og defineringsprosess kan ein derfor vente er uklar, styrt av tilfeldige hendingar, og derfor vanskeleg å predikere. Ut frå eit perspektiv som ser endring som eit produkt av samanfall i tid med andre hendingar kan det forventast at terrorhandlingane i USA gjer at problemoppfatningane og løysingsforslaga frå Sårbarhetsutvalet blir ytterlegare aktualisert, og at det opnar seg ein moglegheit for regjering og Storting til å vise handlekraft og få vedteke og gjennomført forslaga frå Sårbarhetsutvalet. 11. september kan tenkjast å fungere som eit policy window som lettar arbeidet med å skape semje og aksept for Sårbarhetsutvalets forslag hos eventuelle motstandarar. Ut frå dette perspektivet kan det også tenkjast at aktørar nyttar denne hendinga strategisk, til dømes ved å kople ho til vurderingar av det sivile beredskaps organisering og verke ved særleg å fokusere på Sårbarhetsutvalets utgreiing og forslag. Det tenkjast at tilhengjarar strategisk nyttar 11. september til å rette fokus mot det mest radikale forslaget frå Sårbarhetsutvalet, nemleg å opprette eit eige departement for tryggleik og beredskap, særleg sidan dette også er eit organisatorisk grep som tidleg etter terrorhandlingane blei lansert og sidan gjennomført i USA.

Dette teoretiske perspektivet vil falle under det som ut frå straumningstankegangen blir definert som ein open modell, der dei ulike straumane flyt utan bestemte hindringar eller strukturelle føringar. Det vil derfor vere vanskeleg å predikere utfallet av ei hending som 11. september. Det viktige er likevel at ein kan forvente at ei slik alvorleg og dramatisk hending vil kunne føre til ei endring i deltaking, fokus, problemoppfatningar og løysingsforslag i forhold oppfølginga av Sårbarhetsutvalet sine analysar og forslag.

Ut frå eit perspektiv som ser politikk som eit produkt av samanfall i tid kan ein vente at ei eventuell *kopling* mellom fasar kan bli broten eller endra som følgje av at ein endringsprosess kan bli knytt saman med saker og hendingar som ein ikkje kan føreseie når eller om vil skje, og heller ikkje effektane av dei.

Dette perspektivet, saman med dei tre andre som er gjennomgått, fangar altså alle opp aspekt ved den studerte beslutningsprosessen. Både rasjonell planlegging, normer og rutinar, interessehevding og uventa hendingar vil ha betydning for korleis politikk blir utforma. Som nemnt tidlegare vil dei ulike teoretiske perspektiva derfor bli brukt på ein utfyllande måte for å forklare og forstå mest mogleg av dette. Dei ulike perspektiva krev ulike typar data, og eg vil i det

komande gå gjennom den metode og forskingsstrategi som er valt for å samle inn data og empiri i denne studien. Først vil eg imidlertid gjere kort greie for begrepet samordning, og presentere litt av den forskinga som finnes på samordning av tryggleiks- og beredskapsarbeid.

2.8 Samordning, og forskning på samordning av beredskapsarbeid

Begrepet samordning, eller koordinering, er eit nesten universelt brukt begrep, men det er sjeldnare klart definert. Det kan definerast på ulike måtar, avhenging av saksområdet det blir fokusert på. I denne studien vil følgjande breie definisjon leggjast til grunn:

Samordning er at ulike aktørars handlingar blir bevisst relatert til kvarandre innanfor ramma av ein felles einskap (Larsson 1986, Sundstrøm 1999).

Ein kan skilje mellom samordning som prosess og som struktur. Samordning som prosess vil seie å samordne *aktivitetar*, til dømes innan ein beslutningsprosess eller innanfor ein gitt struktur. Samordning som struktur vil seie å samordne på *resultat og organisasjonsform*. Det er samordning som struktur som vil vere aktuelt i dette caset, der det i ulik grad i løpet av den studerte beslutningsprosessen vil bli fokusert på samordning gjennom forslag til nye organisasjonsformar som er meint å gje mindre spesialisering og betra samordning horisontalt.

Meir generelt kan det seiast at samordning er ei grunnleggjande utfordring i alle system der arbeid blir delt. I følge Mintzberg (1979) fører all organisert menneskeleg aktivitet til to motstridande krav, nemleg å dele arbeid opp i mindre oppgåver (spesialisering), for så å samordne desse igjen for å utføre oppdraget. Ein organisasjons struktur kan derfor definerast som måten arbeid er delt opp i distinkte oppgåver, og samordninga mellom desse. Samordning blir dermed vanlegvis sett på som eit strukturelt problem som kan løysast gjennom organisatorisk design (Kettl 2003). I moderne styresett er den vanlegaste arbeidsdelinga organisert etter det Gulick (1937) kallar *formål*, der den offentlege forvaltninga er funksjonelt delt opp i sektorar med ulike formål.³ Desse sektorane handlar tilnærma rasjonelt på sine premisser, basert på si innsikt og sine interesser, og dermed oppstår det eit behov for samordning (Strand 1977). Dette er på sett og vis eit varig uløseleg problem, som i moderne offentlege byråkrati blir forsterka av at staten i etterkrigstida har ekspandert og er involvert i fleire samfunnsområde, i tillegg til at ein ser ei auka autonomisering av statlege organ, auka brukardeltaking, auka desentralisering og ei auke i problem som går på tvers av sektorar (Peters 1998).

³ Andre måtar å dele, eller spesialisere, arbeidet på er etter geografi, klientar eller prosess (Gulick 1937)

Med utgangspunkt i dette, og den vide definisjonen gitt ovanfor, kan det vere høveleg å skilje mellom vertikal og horisontal samordning (Sundstrøm 1999). Vertikal samordning vil seie å relatere aktørars handlingar *innan* ein organisasjon eller ein sektor. Det kan til dømes vere å koordinere den politiske leiinga med dei administrativt tilsette i eit departement, og vidare samordne arbeidet om eit saksområde med underliggjande organ. Horisontal samordning vil seie å relatere handlingar *mellom* einskapar og saksområde på same forvaltningsnivå. I dette caset vil det bli vist at mangel på slik horisontal samordning er eit kjent problem i tryggleiks- og beredskapsfeltet, og dette blir eit viktig poeng for Sårbarhetsutvalet.

Reint praktisk kan samordning på mange måtar seiast å innebere etablering av rutinar for å produsere effektive løysingar på tilbakevendande problem. Når det gjeld tryggleiks- og beredskapsfeltet er det ei utfordring at problema ein her står ovanfor er komplekse, og det er lite truleg at dei vil opptre på same måte ved fleire høve. Denne utfordringa har blitt særleg tydeleg etter terrorhandlingane 11. september, der det i ettertid har kome fram at det både i forkant av og under sjølve krisa på fleire område mangla gode rutinar for samordning på tvers av ulike etatar og sektorar (Kettl 2003). Eg vil i det følgjande gjere kort greie for noko av den statsvitskaplege forskinga på samordning av samfunnstryggleik og "homeland security" som er gjort i USA etter terrorangrepa.

I følge Wise (2002) er eit av dei spørsmåla som har fått mest merksemd etter 11. september om styresmaktene, og då særleg på føderalt nivå, har hatt den rette organisatoriske strukturen for å møte utfordringar for samfunnstryggleiken. President George Bush svara på dette spørsmålet ved å opprette eit eige kontor for samfunnstryggleik, Office of Homeland Security, mindre enn ein månad etter terrorangrepa i 2001, og dette kontoret er no utvida til eit eige tryggleiksdepartement. Opprettinga av dette tryggleiksdepartementet er den største og mest kompliserte omorganiseringa i den amerikanske sentralforvaltninga sidan opprettinga av Forsvarsdepartementet i 1947. Med det nye tryggleiksdepartement er 22 føderale organ, som omfattar 165 000 tilsette, samordna i eitt departement, Department of Homeland Security (Kettl 2003). Dette har imidlertid ikkje stilna debatten, ein debatt som heller ikkje kan seiast å ha starta med 11. september, men som har eksistert lenge i amerikansk tryggleiksforvaltning og forskning. Wise viser korleis det i seinare år har blitt gjennomført fleire utgreiingar, og også organisatoriske endringar, som har avdekka store samordningsproblem i amerikansk tryggleiksforvaltning, med blant anna fragmentert og tvitydig ansvar, mangel på ein sentral koordinerande aktør og upassande organisasjonsstruktur i forhold til problema ein står ovanfor. Svaret på samordningsproblema har i stor grad vore å innføre meir

sentralisering og å byggje opp hierarkiet, noko som også det nye tryggleiksdepartementet kan vere eit døme på. Dette meiner Wise er ei dårleg løysing, og ei løysing som i liten grad tek omsyn til det faktum at terrorhandlingar og andre tryggleiksmessige truslar er komplekse og uoversiktlege, og ikkje rutinemessige og forutsigbare. For å møte slike utfordringar må ein i følge Wise tvert i mot desentralisere og i større grad organisere i fleksible nettverk, slik at det passar dei strukturane, aktørane og truslane ein jobbar mot.

Kettl (2003) er inne på same tankegang når han spør korleis ein kan utvikle effektive løysingar på problem som aldri vil bli rutiniserte, og korleis ein kan utvikle løysingar for system der ein ikkje kan etablere rutinar for å hanskas med slike problem. Samfunnstryggleik er i sitt djupaste vesen eit spørsmål om samordning. System som er organisert og samordna etter Gulicks (1937) begrep om formål, eller *funksjon* som Kettl omtalar dette omgrepet som, vil imidlertid ha problem med å samordne ein innsats mot truslar mot samfunnstryggleiken, sidan desse i mykje større grad kan definerast som områdebaserte problem enn formål/funksjonsbaserte.⁴ Ulykker, kriser og terrorangrep utspelar seg på spesifikke stader, som til dømes World Trade Center og Pentagon, og kritiske problem kan dermed falle mellom to stolar når systemet som skal handtere slike kriser er organisert etter funksjon. Kettl lanserer begrepet "contingent coordination" som eit alternativ til funksjonell koordinering av tryggleiks- og beredskapsarbeidet. Dette byggjer på Simons (1976) argument om at koordinering må tilpassast problemet ein jobbar i forhold til. I organiseringa av tryggleiks- og beredskapsarbeid må ein derfor først og fremst utvikle system som er fleksible. For å få til dette kan ein i følge Kettl nytte til dømes nettverksløysingar.

2.9 Metode

I vitenskaplege studiar må ein ta stilling til om metoden og det metodegrunnlag ein har framskaffa er av tilstrekkeleg god kvalitet for å svare på problemstillinga som er lagt til grunn. I denne delen av kapitlet vil eg derfor fokusere på dei metodiske sidene ved denne studien av beslutningsprosessen i det sentrale tryggleiks- og beredskapsforvaltninga.

Begrepet metode referer til særskilde måtar å tilnærme seg og utføre vitenskaplege studiar på, og val av metode kan avhenge både av teoretisk innfallsvinkel og empiriske forhold. Det finnes såleis ei rekkje ulike metodiske tilnærmingar, og eg vil i det følgjande gjere greie for dei metodiske val og avvegingar som er gjort i samband med denne studien.

⁴ Begrepet område-basert byggjer på Gulicks skildring av arbeidsdeling/spesialisering etter geografi.

2.9.1 Casestudie som forskingsstrategi

Yin (1994) hevdar at casestudiar er ein føretukken strategi når ein ønskjer å svare på spørsmål av typen ”kva”, ”korleis” og ”kvifor.” Casestudiar inneber ikkje ein bestemt og fastlagt måte å jobbe på, men kan sjåast på som ein bestemt kategori av forskingsstrategiar. Ein kan definere casestudiar som empiriske undersøkingar av eit samtidig fenomen i sin naturlige kontekst, og denne forskingsstrategien vel ein når ein vil dekke både fenomen og kontekst, anten fordi ein forventar at konteksten kan innehalde viktige forklarande variablar om fenomenet, og/eller fordi grensene mellom fenomen og kontekst er uklare. Casestudie er også ein velegna strategi når datarikdom gjer at studien ikkje kan baserast på ein enkel datainnsamlingsmetode, og ein derfor må bruke fleire kjelder (Yin 1993). Alle desse elementa er betegnande for denne studien. Beslutningsprosessen er eit samtidig fenomen som blei initiert i 1999, og som under store delar av studien er følgt direkte. Prosessen er per i dag heller ikkje avslutta, men er gått over i ei iverksetjingsfase, som fell utanfor denne studien. Samstundes kan beslutningsprosessen i den sentrale sivile beredskapsforvaltninga ikkje studerast uavhengig av hendingar og tilhøve i konteksten, noko som blir freista fanga opp både gjennom å plassere fenomenet i kontekst, og gjennom dei val som er gjort i forhold til teoretiske perspektiv. I tillegg famnar studien om ein stor og omfattande beslutningsprosess, som går over fleire fasar med mange ulike aktørar, noko som nødvendiggjer bruk av fleire typar kjelder.

Fordelen ved å bruke casestudiar er at ein kan nytte seg av eit mangfald av datakjelder, som gjev fleksibilitet i høve til innsamling, bearbeiding og tolking av data. Vidare opnar det for å studere komplekse samanhengar og prosessar, endringar over tid og konteksten som fenomenet befinn seg i. Denne fleksibiliteten gjer det mogleg å gjennomføre forskingsprosessen som ein kontinuerlig dialog mellom teori og empiri (Alexander 1982). Ein kan dermed utbetre det analytiske opplegget undervegs parallelt med at ein får ei betre forståing av caset. I casestudiar skil ein heller ikkje mellom kvalitative og kvantitative metodar, og ein kan gjerne kombinere desse. Eg søker å gå i djupna og få ei heilskapleg forståing av eit spesifikt forhold, og vil derfor nytte meg av kvalitative data.

Ulempene med casestudiar er imidlertid at det er begrensa høve til å generalisere ut over det studerte caset. Val av teoretisk rammeverk og empirisk materiell kan virke selektivt og framstillinga av det empiriske materialet kan bli usystematisk (Grønmo 1996). Desse veikskapane er det viktig å vere bevisst på og freiste å overkome så godt som mogleg, fordi dei vil ha implikasjonar for studiens kvalitet. Når det gjeld problemet med generalisering er det likevel ikkje

slik at statistisk generalisering nødvendigvis er eit mål i casestudiar. Caset bidreg heller til at resultat og funn blir generalisert i forhold til breiare teoriar. I studiar som denne er intensjonen å skildre og forklare ein prosess som pågår, der eg vil trekkje slutningar frå caset til den vidare teoretiske rama, det Yin (1994) omtalar som *analytisk generalisering*. Ambisjonane om generalisering er derfor avgrensa til å seie noko om relevansen av og forklaringskrafta til dei teoretiske perspektiva som det blir gjort bruk av. Ein slik framgangsmåte fell inn under ein vitskapsteoretisk tradisjon der ein ikkje er oppteken av å finne den objektivt rette meininga og einaste sanning, men der ein opnar for ei hermeneutisk forståing, der vitskap er eit legitimt mangfald av ulike tolkingar. I ein slik tradisjon godtek ein at det finnes ulike teoretiske og metodiske innfallsvinklar til studieobjektet. Det viktige ut frå denne vitskapelege tradisjonen er å gjere greie for dei premissa som ligg til grunn for analyseobjekt og analyseopplegg som er valt (Alexander 1982).

2.9.2 Datagrunnlag

Kva som er gode data i ein studie må sjåast i forhold til tema og problemstilling, og er ikkje noko som kan avgjerast på generelt grunnlag. Eit kjenneteikn ved casestudiar er likevel at ein potensielt kan få ei stor datamengde og stor detaljrikdom. Dette er nødvendig for å kunne gå i djupna av eit saksfelt, men det kan også gjere at caset blir uoversiktleg.

Med omsyn til problemstilling og det teoretiske rammeverket som er lagt til grunn for denne studien er det visse data som vil vere av interesse. Dette kan til dømes vere opplysingar om kunnskapsgrunnlaget og mål-middeltenkjemåten til ulike aktørar, informasjon om interesser, ressursar og oppfatningar, normer, verdiar, historikk og rådande situasjonsoppfatningar, og moglege effektar av 11. september 2001 som eit ytre sjokk på den studerte beslutningsprosessen.

Datagrunnlaget for studien er intervju og dokument. Desse er brukt for å supplere kvarandre både fordi det av årsaker eg vil kome inn på seinare berre er delar av prosessen som kan dekkjast av det skriftlege materialet, men også fordi ein får eit betre bilete av prosessen ved å kombinere ulike kjelder. Dermed kan ein i større grad vurdere kvaliteten og påliteligheten av dei ulike kjeldene.

Datagrunnlaget for studien er basert på følgjande kjelder:

- Intervju med sentrale personar i Sårbarhetsutvalet, intervju med viktige aktørar i den sentrale tryggleiksforvaltninga - først og fremst frå departement og direktorat - samt intervju med stortingspolitikarar frå justiskomiteen og forsvarskomiteen.

- Møtereferat frå Sårbarhetsutvalet.
- Arkivmateriale frå Justisdepartementet.
- Offentlege utgreiingar, høyringsuttalingar, høyringsbrev, stortingsmeldingar, stortingsproposisjonar, innstillingar og referat frå stortingsdebattar.

2.9.3 Datatilgang

Proessen med å få tilgang til og samle inn data til dette caset var relativ tidkrevjande. Hovudårsaka var at studien starta på eit tidspunkt då saka enno ikkje var ferdig politisk behandla. På det tidspunktet eg kom inn i prosessen, i januar 2002, var forslaga frå Sårbarhetsutvalet til behandling i Justisdepartementet, der ein jobba med å utforme ei stortingsmelding på bakgrunn av desse. Framlegginga av denne meldinga for Stortinget blei utsett fleire gonger, og då ho til slutt blei lagt fram, blei også behandlinga av meldinga her forseinka. Dermed var saka ikkje ferdig politisk behandla før i november 2002. Dette hadde implikasjonar for datatilgangen, først og fremst fordi det ikkje blei gjeve tilgang til skriftleg materiale ut over offentlege dokument før den politiske behandlinga var ferdig, men også fordi framlegginga av dei offentlege dokumenta ved fleire høve altså blei utsett.

Den første førespurnaden om å få tilgang til arkivmateriale i samband med oppretting av Sårbarhetsutvalet, arbeidet her og oppfølginga av dette, blei sendt til Justisdepartementet i februar 2002. Tilgang blei innvilga omlag eitt år etter, i januar 2003, under føresetnad om at dokumenta ikkje måtte refererast til eller siterast frå direkte. Rednings- og beredskapsavdelinga i Justisdepartementet, som saka sorterte under, måtte i tillegg få dei delane av studien der desse kjeldene er brukt til gjennomlesing og eventuell redigering før publikasjon.

I perioden frå den første førespurnaden om tilgang til denne blei innvilga, blei det samla inn data i form av intervju. Dette arbeidet gjekk greitt og blei møtt med velvilje.⁵ Informantar frå Justisdepartementet var imidlertid bundne av at saka ikkje var ferdig politisk behandla og at ho låg under ei sitjande regjering.

⁵ Ved to høve blei imidlertid førespurnad om intervju avsege. Det var noverande samferdsleminister Toril Skogsholm som av tidsmessige begrensingar ikkje kunne stille til intervju eller svare på spørsmål. Det same var tilfelle for stortingsrepresentant Kjetil Bjørklund frå SV. I tillegg hadde det vore ønskjeleg å intervju fleire personar enn det som er gjort frå ulike arbeidsgrupper i som var nedsett i departementa. Det var imidlertid vanskeleg å få ei oversikt over kven frå dei ulike institusjonane som deltok i desse gruppene og å få kontakt med dei, i tillegg til at førespurnadane om intervju blei avsege på grunn av sjukdom og på grunn av kapasitets- og tidsproblem hos aktuelle informantar. Meir om dette i avsnitt 2.9.6.

Då tilgang var gitt til arkivmateriale i Justisdepartementet, viste det seg at møtereferata frå Sårbarhetsutvalet ikkje var arkivert her, men i Riksarkivet. Førespurnad om tilgang til dette materialet blei sendt i januar 2003, og innvilga med føresetnad om taushetsplikt like etter.

Det var også ønskeleg å få innsyn i arkivmateriale frå ei arbeidsgruppe som blei nedsett i Arbeids- og administrasjonsdepartementet under Stoltenberg-regjeringa i oppfølginga av dei organisatoriske forslaga frå Sårbarhetsutvalet. Dette blei avslått med grunngjeving i at denne gruppas arbeide blei avvikla med regjeringsskiftet i oktober 2001, og ikkje underlagt vidare politisk oppfølging. Prosjektleiaren for denne gruppa har imidlertid gitt utførleg informasjon og skildring av arbeidet i intervju.

Når det gjeld data om den politiske behandlinga i vedtaksfasa var det ikkje mogleg å få tilgang på skriftleg materiale frå dette. Her har eg basert meg på intervju med dei politiske representantane. Dette blei til ein viss grad halde opp mot informasjon om behandlinga som var tilgjengeleg gjennom aviser.

2.9.4 Intervju

Personlege intervju er som ein ser ei viktig datakjelde i studien. Intervjua fungerer både som ei kjelde til kunnskap og faktaopplysingar tidleg i prosessen, som supplement og utdjuping av dei skriftleg kjeldene seinare i studien, og som eit grunnlag for å få fram vurderingar av det som skjedde undervegs i prosessen. Intervjua kan derfor sjåast på både som informant- og som respondent-intervju (Hellevik 1991, Holme og Solvang 1991). For å gjere det enkelt blir personane som er intervjuar i det komande omtala som informantar.

I arbeidet med å framstille og forklare forløp og utfall av ein prosess er det vanleg å intervjuar dei mest sentrale deltakarane (Rones 1992). Det var viktig å få fleire informantar frå alle fasane, og minst ein frå kvar av dei gruppene eller institusjonane arbeidet til ei kvar tid føregjekk i. 17 personar blei intervjuar, og intervjuar vara frå 45 minutt til halvannan time. Informantane blei valde ut frå mi vurdering, men også etter tips frå sentrale personar om kven som kunne vere til nytte for denne studien.⁶ Eit av intervjuar var eit telefonintervju, medan resten blei gjennomført på informantanes "heimebane," ansikt til ansikt. Etter at det var gjeve tilgang til dei skriftlege dokumenta oppstod det behov for tre oppfølgingsintervju. Dette blei også brukt for å sikre at eg

⁶ Sjå vedlegg 1 for detaljert oversikt over dei ulike informantane.

hadde fått rett forståing av ulike opplysingar og hendingar. To av desse intervjuar blei tekne over telefon, medan eit oppfølgingsintervju blei avvikla i Universitetet i Bergen sine lokale.

Det blei brukt ei semi-strukturert intervjuform, der spørsmåla var tematisert på førehand i ein intervjuguide.⁷ I utgangspunktet blei dei same spørsmåla stilt til alle som sat med kunnskap om den same fasa i studien, det vil seie at til dømes alle informantane frå Sårbarhetsutvalet fekk eitt sett spørsmål, og at alle informantane frå justiskomiteen fekk eit anna sett spørsmål. Dette for å kunne samanlikne svar og styrke studiens validitet.⁸ Sjølv om spørsmåla var tematisert, var opplegget likevel fleksibelt, og til ein viss grad tilpassa informanten og konteksten. Eg nytta opne spørsmål for å leggje til rette for nyansar i standpunkt, og for ikkje å tvinge informanten inn i ei bestemt form. Ulempa med dette er at svara kan vere vanskelege å handtere, då dei ikkje kan plasserast i faste svarkategoriar (Hellevik 1991). Dette problemet er freista imøtekomme ved at spørsmåla på førehand likevel var tematisert, og ved at det vart nytta diktafon, slik at svara kunne registrerast og etterpå skrivast ut så nøyaktig som mogleg. Ved eit høve fekk eg imidlertid berre notere på papir, då informantane ikkje ønskte at det skulle nyttas diktafon. Det var under intervjuet med representantane frå Justisdepartementet, som også var spesielt på den måten at det var eit fellesintervju, der tre personar blei intervjuar samstundes. Denne intervjuforma var ønskt frå departementet si side. Ei slik intervjuform kan føre til at informantar held tilbake sakar eller opplysningar dei elles ville ha kome med, då det kan tenkjast at dei ulike deltakarane utøver ei form for kontroll over kvarandre. Det kan imidlertid også tenkjast at denne intervjuforma gjer at opplysningane blir meir nøyaktige, og at det kan kome fram fleire opplysningar som den einskilde informanten aleine ikkje har oversikt over eller hukommelse frå. For denne studien kan det synas som at det var det første som var problemet. Ei forklaring er at saka ikkje var ferdig behandla politisk, og at ein derfor var tilbakehaldne med informasjon. Dette endra seg nemleg då saka var avslutta, då det blei gjennomført eit oppfølgingsintervju.

I følgje Yin (1994) er intervju ei av dei viktigaste kjeldene i casestudiar, og gode intervju kan vere avgjerande for ein god studie. I denne studien meiner eg, til tross for problemet med det eine intervjuet som det er gjort greie for ovanfor, at informasjonen som kom frå intervjuar var god og av avgjerande betydning. Eg har intervjuar relativt mange personar, som alle stilte velvillig opp, og med unntak av det eine intervjuet nemnt ovanfor svara alle ope, ubunde og grundig på spørsmåla. Nokre tema var imidlertid av ei slik karakter at informantane bad om ikkje å bli sitert på svara og opplysningane som blei gitt. Dette gjeld særleg for opplysningar som omhandlar arbeid i

⁷ Sjå vedlegg 2 for dømme på intervjuguide.

⁸ Meir om validitet i avsnitt 2.9.6

departementa, forhold mellom departement og forhold mellom regjering og embetsverk, og er mest aktuelt for kapittlet fire og sju. Når det gjeld informanten frå Forsvarsdepartementet måtte han på kort varsel stille i staden for personen eg i utgangspunktet hadde avtala intervju med. Dette intervjuet blei derfor av ein litt meir generell karakter enn det som var ønskt. Bortsett frå ved dette intervjuet hadde alle dei andre informantane fått høve til å førebu seg, ved at tema for intervjuet og ei oversikt av kva type informasjon eg var ute etter var sendt til dei på førehand. Dette gjorde at intervjuet var svært fokuserte og informative. Viktigast for intervjumaterialets kvalitet er nok likevel at informantane blei intervjuet om ei sak som var dagsaktuell og samtidig, og at fleire av dei blei intervjuet kort etter at deira engasjement i saka var avslutta. Dette gjorde at eit av dei vanlegaste problema med intervju er unngått, nemleg dårleg minne om eit avslutta og tilbakelagt saksfelt. I tillegg til god hukommelse gjev nærleik i tid også større engasjement hos informantane, og ein kan unngå problemet med etterrasjonalisering (Rones 1992). Ulempa ved ei slik tilnærming vil vere at ein ikkje kan seie noko om effektane av prosessen, og at det å sjå på ei sak i etterkant gjerne kan gje eit anna bilete enn det ein får når ein står midt oppe i prosessen. Det vil også vere ein sjanse for at informantane gjev strategiske svar i intervjuet, særleg når dei er intervjuet om ei sak som er dagsaktuell og ikkje-avslutta.

Ein må også vere merksam på at intervju kan medføre feilkjelder. Dei vanlegaste av slike feilkjelder er freista unngått ved ikkje å stille ledande og omstridte spørsmål, ved å forsikre meg om at informantane hadde nær tilknytning til saksfeltet og dermed god kunnskap om det, og ved å kryssjekke og samanhalde informantanes svar med andre informantar der det var mogleg. Dette er viktig for i sikre studiens validitet. Like viktig for dette er det imidlertid å supplere med andre kjelder i tillegg til intervjumaterialet.

2.9.5 Dokument

Som vist ovanfor er det gjort bruk av fleire ulike typar skriftlege kjelder i denne studien. Dei skriftlege kjeldene kan delast i offentlege kjelder og kjelder som omhandlar interne forhold, først og fremst i Sårbarhetsutvalet og i sentralforvaltninga.

Omfanget av offentlege kjelder er rikt, og tilgangen god. Dei offentlege dokumenta det er gjort bruk av er utgreiingar, høyringsbrev og høyringsuttalingar, stortingsmeldingar, proposisjonar, innstillingar, vedtak og lovar. I nokre tilfelle er det også gjort bruk av avisartiklar. Nokre av dokumenta er brukt for å tilegne meg bakgrunnskunnskap, medan andre er beslutningsdokument som blei utarbeida i løpet av sjølve prosessen, og dei ulike fasane omhandlar i stor grad arbeidet

med dette. Dokumenta er gjennomgått kvalitativt med sikte på å få ei heilskapleg forståing av saksfeltet og prosessen, for å klarleggje samanhengar og finne den meininga som ligg i dei, og dei gjev til ein viss grad innsyn i deltakarar, sentrale problem og aktuelle løysingar. Slike offentlege dokument antar imidlertid ein helt spesiell karakter, og dei er skrivne for eit spesielt formål og til eit spesielt publikum. Yin (1994) åtvarar derfor mot å sjå på dokumenta som fullstendig objektive og uforutinntatte, og seier at det vil vere nyttig å kople dei med andre datakjelder, til dømes intervju.

Desse offentleg tilgjengelege dokumenta gjev ikkje eit fullgodt bilete av endringsprosessen. Eit siktemål med studien har vore å gå bakanfor dei offentlege dokumenta, og i større grad studere prosessen med å utforme standpunkta i dei frå innsida. Det er derfor også gjort bruk av ikkje-offentlege dokument, i form av møtereferat frå Sårbarhetsutvalet sitt arbeid og arkivmateriale frå Justisdepartementet. Desse har vore viktige for å få eit inntrykk av sjølve hendelsesforløpet, og for å følgje prosessen tettare i form av kven som har vore sentrale aktørar, korleis dei har delteke, korleis dei har vore organisert i forhold til kvarandre, kva problem og løysingsoppfatningar som har eksistert og stabiliteten i desse. Desse dokumenta er imidlertid av ein slik karakter at dei er unnadrege offentleg innsyn og derfor berre kan brukast for å gje eit kunnskapsgrunnlag som må kryssjekkast og bekreftast med andre kjelder.

Når det gjeld møtereferata frå Sårbarhetsutvalets arbeid består desse av 13 møtereferat av ein oppsummerande karakter. Dei inneheld data om kven som var til stades, kva saker som blei diskutert, kva som blei gjort og kva notat og liknande som blei utarbeida. Dei gjengjev ikkje detaljert og ordrett kva som blei sagt av kven i utvalsarbeidet eller ulike standpunkt til namngjevne deltakar. Slike forhold har eg imidlertid fått kjennskap til gjennom intervju. Møtereferata er likevel brukt til å utfylle og bekrefte det meste av det som kom fram frå intervju, og for å få ei heilskapleg oversikt over Sårbarhetsutvalets arbeid.

Arkivmaterialet frå Justisdepartementet består av sak nummer 1999/15060 "Sårbarhetsutvalget," som inneheld 19 dokument, og sak nummer 2000/10065 "Oppfølging av Sårbarhetsutvalget," som består av 125 dokument. Dei fleste av desse dokumenta er notat av ulike slag, men arkivet inneheld også brev, høyringsbrev og kongeleg resolusjon. Sidan Sårbarhetsutvalet sine forslag famna svært vidt og omhandla mange saksfelt ut over dei organisatoriske forslaga, er ikkje alle dokumenta av like stor interesse. Som med møtereferata kan dokumenta berre brukast på ein generell måte, då dei ikkje kan refererast til eller siterast direkte frå. Arkivmaterialet har likevel

hatt ein viktig funksjon ved å tidfeste prosessen, og gje ei oversikt over forløpet. Materialet har også vore svært viktig for å stadfeste informasjon om deltaking, aktørar, synspunkt, måloppfatningar og stabiliteten i desse som eg har frå andre kjelder, først og fremst intervju, men også gjennom avisoppslag. Det er imidlertid nødvendig å stille spørsmål ved slikt arkivmateriale. Det kan vere unøyaktig, eller det kan mangle informasjon. I dette caset synes det siste å vere eit problem. Arkivet inneheldt nemleg lite informasjon om arbeidet i den referansegruppa Justisdepartementet sette ned i oppfølginga av Sårbarhetsutvalet. Informasjon om dette blei det derfor samla inn data gjennom intervju. Arbeidet her viste seg imidlertid å ikkje vere av stor betydning for denne studien. Det som kan vere eit større problem ved bruken av arkivmateriale i denne studien er dei føresetnadane innsyn i dette materiale blei gitt under. Som det er gjort greie for i avsnitt 2.9.3 var det eit vilkår frå Justisdepartementet å få dei delane av studien der arkivmateriale var brukt som kjelde til gjennomlesing. Dette førte på den eine sida til at eg fekk bekrefte hendingar og saksforhold, og forståinga av dette. Gjennomlesinga gjorde imidlertid også til at Justisdepartementet kravde opplysningar fjerna frå teksten. Dette var særleg opplysningar om interne forhold i regjeringa og i departementet, samt om statsrådens arbeide og forhold til embetsverket. Grunngevinga for dette var at opplysningane omhandla eit dagsaktuelt tema som låg under ei sitjande regjering

2.9.6 Vurdering av studiens datagrunnlag

Kvalitative casestudier kan gje problem fordi metoden er lite formalisert som undersøkingsform (Yin 1994), og fordi den dermed gjev mindre presisjon i behandlinga av data (Holme og Solvang 1991). Ein må derfor vurdere om feil, tilfeldighetar eller skeivhetar i datamaterialet kan påverke funn og konklusjonar. I vurderinga av om ein studie er egna til å svare på problemstillinga er det særleg to begrep som står sentralt, nemleg validitet og reliabilitet.

Validitet vil seie om ein verkeleg studerer det fenomenet ein ønskjer å studere, og som problemstillinga reiser spørsmål om. Det referer til samsvaret mellom den teoretiske definisjonen av eit fenomen, og operasjonaliseringa av denne, noko som igjen vil vere styrande for datainnsamlinga. Validitet er altså eit spørsmål om ein gjennom fokus, strategi og metode fangar inn fenomenet ein ønskjer å studere. Grad av validitet kan ikkje målast, men er ei skjønsmessig vurdering. Grep ein kan foreta for å ivareta validiteten er å bruke fleire datakjelder, la nøkkelinformantar lese gjennom intervju og evaluere data, og opparbeide ei hendings- eller tidsakse over fenomenet som ei beviskjelde. I denne studien er det brukt eit omfang av ulikt datamateriale, og informasjon frå ulike kjelder er heldt opp mot kvarandre for vurdering. I tillegg

er fleire av intervju gjennomgått av informantane i etterkant for å utfylle og korrigere informasjonen. Eg gjorde meg også nytte av oppfølgingsintervju, og ved fleire høve stilte eg oppklaringsspørsmål per e-post for å sikre meg om at eg hadde forstått saksfeltet rett. Delar av studien er også sendt til ulike informantar og som tidlegare nemnt til Rednings- og beredskapsavdelinga i Justisdepartementet for gjennomlesing og kommentering. Det gjeld blant anna kapitlet om policyformuleringsfasa, der eg ved to høve, når det gjaldt arbeidsgruppa i Arbeids- og administrasjonsdepartementet og referansegruppa som var nedsett i Justisdepartementet, berre fekk tilgang til ein informant med direkte kjennskap frå kvar av desse gruppene.⁹ Dette kan vere ein veikskap ved desse to relativt avgrensa delane av studien. Denne veikskapen er imidlertid freista overkomen ved å samanhalde data frå desse to informantane med informasjon frå andre informantar som hadde meir indirekte kjennskap til desse delane av prosessen ved at deira institusjon hadde vore deltakar. Intervjumaterialet er også samanheldt med andre skriftlege kjelder. Som nemnt i note 10 i avsnitt 2.9.3 av slo også to andre informantar førespurnad om intervju. Dette har implikasjonar for studiens validitet, men eg meiner likevel at dette er eit mindre alvorleg problem, då det vart intervju fleire andre personar frå dei empiriske fasane desse to representerte. Det at Justisdepartementet kravde opplysingar fjerna frå teksten kan også ha påverka studiens validitet. Eg meiner likevel å ha fått med dei opplysingane som er viktigast for denne studien, då eg hadde fleire kjelder på dei, og ikkje utelukkande trong å nytte Justisdepartementets arkiv. Dette kan imidlertid gjere at framstillinga av desse saksforholda er mindre tydeleg. Ut over dette er det empiriske materialet jobba med og framstilt kronologisk for å gje ei best mogleg oversikt over og innsyn i beslutningsprosessen. Samstundes bidreg eit breitt teoretisk utgangspunkt til å auke validiteten i den grad dei teoretiske perspektiva er eigna som forklaringsverktøy.

I vitenskapelige studiar er det ikkje tilstrekkeleg at undersøkinga er valid eller gyldig, og at ein faktisk svarer på det ein spør om. Studien må også gjennomførast på ein påliteleg måte. *Reliabilitet* viser til graden av pålitelighet og nøyaktighet i forskingsprosessen. Det er eit ideal at studien skal vere repliserbar, og at ein skal kunne kome fram til dei same resultata om ein gjentek prosessen. Dette krev at ein minimaliserar feil gjennom grundig dokumentasjon av prosedyrar og data. Dette er freista gjort gjennom nøyaktig omgang med dei ulike typar data som er nytta i studien. Under intervju blei det som tidlegare vist nytta bandopptakar for å få ei så nøyaktig registrering av data som mogleg, og uklarhetar i samband med dette blei retta opp gjennom oppfølgingsspørsmål og gjennomlesing frå informantane si side. Intervjuobjekta som er brukt er referert til i, og oversikt

⁹ Som det er vist i note 10 blei det imidlertid gjort forsøk på å få intervju fleire personar om dette arbeidet.

over informantane er vedlagt oppgåva. Som det er gjort greie for reserverte nokre informantar seg mot å bli sitert. Dette kan vere eit problem for studiens reliabilitet. Bruk av dokument er nøyaktig referert til der det er mogleg. Når det gjeld dei dokumenta som kan betegnast som interne skriftlege kjelder er det eit problem for reliabiliteten at desse berre kunne brukast på ein begrensa måte. Når det gjeld møtereferata frå Sårbarhetsutvalet fekk eg fullstendige kopiar av alle desse frå Riksarkivet, og såleis god og nøyaktig innsyn i utvalsarbeidet. Arkivmaterialet frå Justisdepartementet fekk eg ikkje lov å kopiere, men berre notere frå på papir i tilviste lokale i departementet. Dette kan ha medført unøyaktigheter. Det største problemet for at studien skal kunne repliserast er imidlertid at det ikkje blei gitt løyve til å referere til eller sitere direkte frå desse kjeldene, og at dei derfor blir brukt meir generelt, noko som svekkar høvet for å etterprøve. Informasjon frå desse er likevel samanhalde med andre kjelde.

Aktører, bakgrunn og kontekst

I dette kapitlet vil eg gjere ei oversikt over bakgrunnen og konteksten tryggleiks- og beredskapsfeltet befinn seg i. Denne presentasjonen vil kunne vere med på å gjere ei betre forståing av den studerte beslutningsprosessen.

Ut frå det rasjonelt-instrumentelle perspektivet ser ein endring som eit resultat av rasjonelle aktørars bevisste og målretta val mellom ulike alternativ, som ein har god kunnskap og oversikt over. Perspektivet vektlegg sentrale aktørar, då vanlegvis leiinga, si kunnskap og kontroll over korleis deira på førehand fastlagde mål kan nåast. Analyseevne og kunnskapsgrunnlag vil bli påverka av konteksten aktøren befinn seg i. I ein enkel og oversikteleg situasjon vil kunnskap og kontroll vere uproblematisk. I dette kapitlet vil det bli vist at tryggleiks- og beredskapsfeltet er fragmentert og uoversiktleg, og at kunnskapsgrunnlaget dermed kan vere begrensa. Vidare vil det bli gjort greie for dei viktigaste aktørane i feltet, forholdet mellom dei, samt ressursane og posisjonane deira, for å belyse vektlegginga av interesser og maktforhold som forhandlingsperspektivet føreset. Det institusjonelle perspektivet legg vekt på utviklinga av normer og verdiar over tid og på historias betydning for notida. Det blir derfor også retta fokus mot historiske bindingar som kan seiast å prege feltet, og eg vil gjere ei kort skildring av utviklinga i feltet frå etterkrigstida, med særleg vekt på tida etter den kalde krigens slutt. Eg vil i tillegg trekkje fram feltets reaktive karakter og den betydninga alvorlege ulykker og hendingar har hatt for utviklinga innan det sivile beredskap. Dette for å vise at heller enn planmessig utvikling og kontinuerlig analysar, kan endringar i beredskapsarbeidet til ein viss grad seiast å vere drive fram av uføresette hendingar. Til slutt vil eg gjere greie for omgjevnadane og den parlamentariske konteksten sivilt beredskap befinn seg i, med vekt på den norske tradisjonen med ministerstyre og dei implikasjonane det har for koordinering og samordning i feltet.

Først vil eg imidlertid gjere greie for prinsippa feltet er organisert etter, og som er styrande for heile det sivile beredskap.

3.1 Prinsipp for det sivile beredskap

3.1.1 Totalforsvaret

Den norske beredskapen mot kriser og krig byggjer på totalforsvarskonseptet, som Forsvarskommisjonen av 1946 trakk opp linjene for og som har blitt lagt til grunn for alle seinare gjennomgangar av det sivile beredskap.¹⁰ Totalforsvarskonseptet inneber at ein tek i bruk landets samla ressursar for å løyse dei oppgåver ein blir stilt ovanfor i ein krise- eller krigssituasjon. Det norske totalforsvarskonseptet byggjer på to pilarar; det militære forsvar og den sivile beredskap, og i dette ligg at ein skal kunne nytte både sivile og militære ressursar i ein samla forsvarsinnsats. Det legg også til rette for eit samarbeid mellom sivile og militære organ for å motstå og handtere kriser og katastrofar i fred. Bedrifter, offentlege verksemdar, frivillige organisasjonar, sivilforsvaret, media og ”folk flest” skal kunne engasjerast ved behov.

Då totalforsvaret blei etablert like etter andre verdskrig baserte ein seg i stor grad på erfaringane frå krigen, og det var avgjerande å setje landet betre i stand til å avskrekke og stå i mot ein ny krigssituasjon. Faren for krig var styrande for utbyggingar og prioriteringar innan totalforsvaret, og fokus var i all hovudsak retta mot ein forsvarsinnsats (Rapport frå DSB og FO 1998). Den kalde krigens slutt, bekymring for samfunnets sårbarhet og fleire store ulykker har imidlertid ført til at ein har peika på behovet for å utvikle eit totalforsvar mot alle utfordringar, og at den langvarige krigen er mindre aktuell som styrande scenario enn før.

3.1.2 Det sivile beredskap

Med sivilt beredskap meiner ein tiltak for å førebyggje, avgrense eller handtere kriser og andre uønskte hendingar. Begrepet dekkar i prinsippet alle aktuelle verksemdar og system i samfunnet, uavhengig av kva utfordringar ein ser for seg eller kva spesifikke omsyn som ein vil ivareta. Det sivile beredskap er derfor ikkje *ein* organisasjon eller *eitt* organ. Den sivile beredskap er heller ei samling av ulike organ og organisasjonar, og kan såleis sjåast på som eit *saksområde* som famnar over alt frå sentrale beslutningstakarar til det enkelte Raude Kross medlem. Dette gjer at det kan vere vanskeleg å gje ei klar framstilling av feltet i forhold til organisering og ansvarsforhold.

For det sivile beredskap er det gitt som verksemdsidé at det med sikte på kriser og krig skal sørgje for at samfunnet fungerer mest mulig normalt, gje befolkninga tryggleik for liv, helse og velferd,

¹⁰ Forsvarskommisjonen av 1946 var ein kommisjon oppretta av Gerhardsen-regjeringa for å førebu oppbygginga av ei ny og sterkare forsvarsordning etter 2. verdskrig (Rapport frå DSB og FO 1998).

samt yte støtte innanfor ramma av totalforsvaret (St.meld. nr. 24, 1992-93). Med utgangspunkt i dette er det sivile beredskap gitt fire hovudmål:

- Redusere sårbarheten innan samfunnets infrastruktur, samt for livs- og krigsviktige næringsinteresser.
- Redusere skadeomfanget av ei krise eller ein krigssituasjon, og sikre befolkningas liv, helse og velferd.
- Bidra til å dekke sivilbefolkningas og Forsvarets behov for viktige varer og tenester under kriser og krig.
- Utnytte beredskapsressursane effektivt i fredstid.

(St.meld. nr. 24, 1992-93)

Arbeidet for samfunnstryggleik, både når det gjeld årsaksreduksjon og konsekvens-handtering, tek vidare utgangspunkt i tre viktige prinsipp:

- *Ansvarsprinsippet.* Den verksemda som har ansvaret for ein sektor, har også ansvaret for nødvendige skadeforebyggjande tiltak, beredskapsførebuingar og iverksetting av tiltak i kriser og krig (sektoransvar). Som det vil gå fram vil dette prinsippet vere særleg aktuelt i denne studien.
- *Likskapsprinsippet.* Det skal vere mest mogleg likskap mellom organiseringa i fred, krise og krig. Den som utøvar ei samfunnsoppgåve i fred er den som har den beste føresetnaden til å handtere oppgåvene i kriser og krig.
- *Nærleiksprinsippet.* Kriser skal handterast på lågast mulige nivå (lokalt forankra ansvar).
(www.beredskapsnett.no)¹¹

Desse prinsippa står sterkt i det norske tryggleiks- og beredskapsfeltet og det er brei semje om dei. Ut i frå versksemidsidéen, med mål og prinsipp for feltet, går det fram at alle verksemder, både i offentlig og privat sektor, har eit beredskapsansvar. Utfordringa her er å etablere både klare ansvarsforhold og samordning mellom ulike aktørar, og handtere spenninga som ligg mellom desse to begrepa.

¹¹ Fullstendig internettadresse til denne referansen per 04.10.02 er: <http://www.dsb.no/presentation/index.asp>

3.2 Aktørar i det sivile beredskap

Eg vil i det følgjande gjere greie for dei viktigaste aktørane i det sivile beredskap som er sentrale for denne studien. Med utgangspunkt i avgrensinga vil fokuset vere retta mot aktørar på sentralt nivå. Forsvaret spelar også ei viktig rolle i det sivile beredskap, og blir derfor også presentert.

Ut i frå ansvarsprinsippet er alle departementa ansvarlige for beredskapsførebuingar og tiltak innanfor sine forvaltningsområde. Dette inneber at alle departement må vere i stand til og førebudd på å kunne påta seg ein overordna sentral samordningsfunksjon overfor dei andre departementa dersom det oppstår ei krise på eit område som vedkommande departement har hovudansvar for (NOU 2000:24). I 1994 vedtok Stortinget at departementa gjennom internkontroll skal dokumentere at dei har gjennomført tiltak som set dei i stand til å ivareta dette ansvaret. Dette blei imidlertid ikkje iverksett før i 2000, då regjeringa fastsette at Justisdepartementet via Direktoratet for sivilt beredskap skal følgje opp departementas internkontroll gjennom innhenting av rapportar (Kgl.res. av 3. nov. 2000). Sjølv om alle departement har ansvar for eigne beredskapstiltak, er hovudansvaret for det sivile tryggleiks- og beredskapsarbeidet delt mellom 10 departement. Det vil seie at desse departementa har felt under seg som er definert som beredskapsområde.¹² Det kan til dømes vere kraft, vassforsyning, flyktningberedskap, sivilforsvar, politi, eller informasjon. På nokre av desse felta er ansvaret delt mellom fleire departement, til dømes vassforsyning og informasjonsberedskap.

Tabell 3.1 Fordeling av hovudansvaret for det sivile tryggleiks- og beredskapsarbeidet fram til 01.09.03

Beredskapsområde	Hovudansvar
Kraftforsyning, dambrudd, olje, gass o.l.	Olje-og energidepartementet
Industri, omsetting av industriprodukt	Nærings- og handelsdepartementet
Byggjer og anlegg	Nærings- og handelsdepartementet
Utanriks skipsfart	Nærings- og handelsdepartementet
Matforsyning	Nærings- og handelsdepartementet
Miljø/forureiningsberedskap	Miljøverndepartementet
Samferdsel	Samferdselsdepartementet
Helse	Helsedepartementet
Sivilforsvar	Justisdepartementet
Redningstenesta	Justisdepartementet
Politi	Justisdepartementet
Terror og sabotasjeberedskap	Justisdepartementet
Bank- og pengevesen	Finansdepartementet
Informasjon	Kulturdepartementet
Arbeidskraft	Arbeids- og administrasjons departementet
Brann- og eksplosjonsvern	Arbeids- og administrasjons departementet
Flyktningberedskap	Kommunal- og regionaldepartementet

¹² I denne oversikten er Forsvarsdepartementet utelatt. Forsvarsdepartementet er ein viktig aktør i tryggleiks- og beredskapsfeltet, først og fremst med ansvar for den militære beredskapen. Det blir nærare redegjort for dette i avsnitt 3.2.1.3.

Det er imidlertid Justisdepartementet som har det sektorovergripande samordningsansvaret for den sivile beredskapen, og eg vil derfor gjere greie for dette ansvaret meir inngåande.

3.2.1 Justisdepartementet som overordna koordinator

Justisdepartementet blei gjennom kongeleg resolusjon den 16. september 1994 tillagt sektorovergripande samordningsansvar for den sivile beredskapen. Bakgrunnen for dette var arbeidet til det såkalla Buvik-utvalet,¹³ som var eit utval regjeringa sette ned i 1990, og som blei følgt opp av regjeringa i St.meld. nr. 24 (1992-93) og vidare fastslått i langtidsplanen for det sivile beredskap 1995-98 (St.meld. nr. 48, 1993-94).¹⁴ Før denne tid fans det ikkje noko særskilt samordningsorgan for den sivile beredskapen. Ein støtta seg kun på ansvarsprinsippet, i tillegg til at det fans eit koordineringsråd for sivilt beredskap.

Justisdepartementets samordningsansvar av 1994 gjekk opprinneleg ut på følgjande (Kgl.res. av 16. september 1994):

- Å vurdere den samla ressursbruken innan beredskapssektoren, herunder departementas årlige beredskapsbudsjett.
- Fremje forslag ovanfor dei andre departementa med sikte på å oppnå ei betre samordning av ressursar til freds- og krigsformål.
- Utøve målstyring og økonomisk rammekontroll som grunnlag for å påpeike eventuell ubalanse i beredskapsførebuingar, og ta initiativ ovanfor andre departement til behandling og utgreiing av beredskapsspørsmål.
- Legge fram langtidsplanar for Stortinget. Stortinget har sidan tidlig på 1980-tallet hatt eit ønskje om samanfallande planperiodar for Forsvaret og sivilt beredskap, og føreset at dei respektive langtidsmeldingar skal fremjast samstundes. Dette har ein klart i varierende grad.

Den økonomiske delen av samordningsansvaret var fram til 2001 ivareteke gjennom å samordne den årlege fordelinga av midlar over programområde 05 sivilt beredskap i statsbudsjettet. Området omfatta midlar til beredskapstiltak i seks departement¹⁵ (St.meld. nr. 25, 1997-98). Etter ein intern gjennomgang av si eiga samordningsrolle i 1999 oppheva Justisdepartementet dette samordningsansvaret. Bakgrunnen for dette var dels at berre delar av dei faktiske utgiftene til det

¹³ Som var leia av tidlegare fylkesmann Martin Buvik

¹⁴ Dette vil det bli gjort nærare greie for i avsnitt 3.3.

¹⁵ Justisdepartementet, Kulturdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Samferdselsdepartementet og Sosial- og helsedepartementet.

sivile beredskap blei dekkja over dette programområdet, og dels fordi ordninga blei vurdert til å skape uklar ansvarsfordeling mellom dei berørte departementa. Ein opplevde også ordninga som lite administrativt høveleg (St.prp. nr. 1, 2000-01) og ordninga blei avvikla frå og med 2001-budsjettet. Samordningsansvaret omfattar dermed i dag utarbeiding av overordna retningslinjer, tilrettelegging av rammebetingelsar og fastlegging av prinsipielle vedtak (NOU 2001:31). Justisdepartementets samordningsansvar avgrensar seg til å gjelde dei programma som blir dekkja i langtidsplanen for sivilt beredskap. Det betyr at områder som ikkje blir omtala i desse planane fell utanfor departementets samordningsansvar.¹⁶

For å støtte Justisdepartementet med samordningsansvaret blei Rådet for sivilt beredskap oppretta. Rådet blir leia av Justisdepartementet, og har i tillegg medlemmar frå dei andre beredskapsmessig viktige departementa.¹⁷ Dette rådet, som byggjer på koordineringsrådet som fans før 1994, skal avgje uttalingar til Justisdepartementet om beredskapsspørsmål, og om departementets forslag til langtidsplanar (St.meld. nr. 25, 1997-98).

Justisdepartementets koordineringsansvar endrar ikkje fagdepartementas beslutningsmyndighet og fagstatsrådets konstitusjonelle ansvar. Dersom eit fagdepartement vil avgjere ei sak i strid med Justisdepartementet kan sistnemnte imidlertid leggje saka fram for regjeringa. Dersom det er tvil om kva slags departement som har ansvaret for eit saksområde i ein krisesituasjon, tek Justisdepartementet over ansvaret til regjeringa har avklart dette. Departementet skal også ta initiativ til samordning der det er behov, og ingen andre departement tek ansvar (NOU 2000:24).

Heilt sidan Justisdepartementet blei oppretta i 1818 har lovarbeid, domstolar, politi og kriminalomsorg vore departementets kjerneområde (Rapport frå internt strategiprojekt 1999). Sivilt beredskap kan historisk sett ikkje seiast å vere eit slikt område, men eit av departements nyare oppgåver. Oppbygginga av Sivilforsvaret starta først etter krigen (www.beredskapsnett.no),¹⁸ og i 1962 blei det oppretta eit nytt kontor under politiavdelinga i Justisdepartementet med betegninga Sivilttenestekontoret.¹⁹ Kontoret hadde ansvaret for

¹⁶ Døme på dette kan vere akutt forureining, IKT-beredskap og massetilstrøyming av flyktingar.

¹⁷ Statsministerens kontor, AAD, Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Landbruksdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Samferdsledepartementet, Sosial- og helsedepartementet, Utanriksdepartementet, Direktoratet for sivilt beredskap, Forsvarets overkommando, fylkesmennene og kommunanes sentralforbund (St.meld. nr. 48, 1993-94).

¹⁸ Internettadresse per. 23.01.03: http://www.beredskapsnett.no/presentation/content_details_print.asp?id=276

¹⁹ Opphavet til Sivilforsvaret er likevel å finne på 1930-talet. I 1930 gav Noregs Raude Kross ut eit orienteringshefte for vern mot "gassoverfall ved krig." I 1936 ble det oppretta luftvernkrepsar av frykt for den type terrorbombing som ein såg i den spanske borgarkrigen (http://www.beredskapsnett.no/presentation/content/_details_print.asp?id=276).

Sivilforsvaret, vernepliktige sivilarbeidarar, redningsteneste og flyhavari. Då Direktoratet for sivilt beredskap blei etablert i 1970, ble det oppretta enda eit nytt kontor under Den administrative avdeling i Justisdepartementet, kalla beredskapskontoret. Kontoret blei tillagt sakene vedrørende Direktoratet for sivilt beredskap og eigne beredskapssaker (www.odin.dep.no).²⁰

I 1996 blei det oppretta ei ny avdeling i Justisdepartementet, rednings- og beredskapsavdelinga. Denne avdelinga skal ta seg av den sivile beredskapen, og her finn ein 29 av departementets 270 tilsette. Det er altså ei lita avdeling som er etatsleiar for Direktoratet for sivilt beredskap og sivilforsvaret, har samordningsansvar for den norske redningstenesta og administrativt ansvar for hovudredningssentralane. Avdelinga administrerer også den sivile verneplikta i Noreg. Rednings- og beredskapsavdelinga er organisert i tre seksjonar; redningstenesteseksjonen, siviltenesteseksjonen og beredskapsseksjonen. Det er beredskapsseksjonen det overgripande, heilskaplege samordningsansvaret blir utøva i frå (www.odin.dep.no).²¹

Som ein ser er sivilt beredskap både eit relativt lite og nytt ansvarsområde i Justisdepartementet, og eit område som har vore i skuggen av dei store og etablerte områda politi, domstol, lov og kriminalomsorg. Dette synes blant anna ved å sjå på tilskota på 05-området frå 1997 til 2000, då sivilt beredskap i snitt kun har utgjort rundt 3 % av justisbudsjettet. Det er i tillegg verdt å merke seg at det er forsvarskomiteen som behandlar budsjettkapitlet om samfunnstryggleik i statsbudsjettet og også andre generelle saker om det sivile beredskap i Stortinget (Forretningsorden for Stortinget § 12, punkt 4).

I 1998 blei det på oppdrag frå justisminister Aure igangsett eit internt strategiprojekt i Justisdepartementet for å sjå på departementets oppgåver og organisering. Her stilte ein blant anna spørsmål ved departementets ansvar for sivilt beredskap. Bakgrunnen for gjennomgangen var at Justisdepartementet var det største departementet av dei med berre ein statsråd, og at departementet hadde eit svært stort kontrollspenn og saksvolum. Strategiprojektet blei organisert i ei styringsgruppe, og fleirtalet i denne gruppa meinte at Justisdepartementet i framtida utelukkande burde konsentrere seg om dei historiske kjerneområda lovarbeid, domstolar, politi og kriminalomsorg. Mindretalet, som bestod av ekspedisjonssjefen i rednings- og beredskapsavdelinga, var imidlertid usamd i dette. For å oppnå eit fokus på kjerneaktivitetane gjekk fleirtalet i styringsgruppa inn for å opprette fleire nye direktorat og å flytte oppgåver til

7 Internettadresse per 17.01.03: http://www.odin.dep.no/jd/norsk/dep/om_dep/historikk/012001-150035/index-dok000-b-n-a.html

²¹ Fullstendig internettadresse per 04.10.02: <http://www.beredskapsnett.no/presentation/index.asp>

andre departement. For rednings- og beredskapsområdet innebar dette at ein ville flytte ansvaret for sivilt beredskap, med unntak av redningstenesta, til Arbeids- og administrasjonsdepartementet eller Forsvarsdepartementet. Før gruppa kom fram til dette vurderte ein også å samle saksfeltet sivilt beredskap i eit beredskaps- og redningsdirektorat bestående av Direktoratet for sivilt beredskap og Direktoratet for brann- og eltryggleik under Justisdepartementet eller eit anna departement.²² Fleirtalet konkluderte imidlertid med at flytting av delar av saksfeltet til Arbeids- og administrasjonsdepartementet eller Forsvarsdepartementet var ei betre løysing. Mindretalet i styringsgruppa, igjen bestående av ekspedisjonssjefen frå rednings- og beredskapsavdelinga, gjekk i mot også dette. Ho ville halde på den noverande porteføljen til rednings- og beredskapsavdelinga under Justisdepartementet (rapport frå internt strategiprojekt, 1999).²³

Det blei ikkje føreteke endringar i det sivile beredskapsarbeidet i det interne strategiprojektet, men dei siste åra er det likevel blitt gjennomført betydelege endringar i Justisdepartementets struktur og funksjon, og dette kan ha betydning for det sivile beredskaps stilling i departementet. I 2001 blei den sentrale politileiinga skilt ut i eit eige direktorat, Politidirektoratet. I tillegg blei domstolsadministrasjonen skilt ut frå departementet og flytta til Trondheim i 2002 for å understreke domstolanes uavhengighet. Dermed er to av Justisdepartementets tradisjonelle kjerneaktivitetar skilt ut, noko som kan ha betydning for tryggleiks- og beredskapsarbeidet i departementet.²⁴

3.2.2 Direktoratet for sivilt beredskap

Direktoratet for sivilt beredskap var fram til 1. september 2003 eit direktorat underlagt Justisdepartementet som skulle bistå dette med den overordna samordninga av det sivile beredskapsarbeidet.²⁵ Direktoratet blei oppretta 1. juli 1970 ved ei samanslåing av Direktoratet for økonomisk forsvarsberedskap og Sivilforsvarets sentralleiing. Sivilforsvarets sentralleiing var eit direktorat i dobbelstilling frå 1952 til 1960, før det blei oppretta som frittståande direktorat under Justisdepartementet (Forvaltningsdatabasen). Frå å vere innretta mot å planleggje for ein eventuell krigssituasjon, har Direktoratet for sivilt beredskap si hovudoppgåve dei siste åra vore å

²² Ei liknande løysing blei omlag samstundes lansert frå Statskonsult i rapporten *Helt, stykkevis eller delt?* der dei gjekk gjennom lov- og forvaltningsstrukturen på Helse-, miljø og tryggleiksområdet. Brann-, rednings- og beredskapsområdet fall på sida av mandatet for dette, men Statskonsult anbefalte likevel å samordne desse områda betre då ein meinte at dei var karakterisert av lite høveleg organisering og mangelfull samordning.

²³ Meir om dette strategiprojektet i *Rapport fra internt strategiprojekt*, Justis- og politidepartementet 1999.

²⁴ I tillegg er t.d. utlendingsforvaltninga overført til Kommunal- og regionaldepartementet, Brønnøysundregisteret til Nærings- og handelsdepartementet, Statens innkrevingssentral til Finansdepartementet, Datatilsynet til Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Regjeringsadvokaten til Statsministerens kontor.

²⁵ 1. september 2003 blei direktoratet slått saman med Direktoratet for brann- og eltryggleik til Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap. Meir om dette i dei komande kapitla.

fungere som eit kompetanseorgan for beredskapsarbeidet. Meir konkret har direktoratet utvikla metodar og modellar for beredskapsarbeid, gjennomført øvingar og kurs, drive med informasjon og opplæringsverksemd, og sørgja for heilskap i beredskapsarbeidet (beredskapsnett.no).²⁶

På bakgrunn av Kgl.res. av 3. november 2000 har direktoratet på vegne av Justisdepartementet utøvd tilsynsmyndighet ovanfor beredskapsplanlegginga i departementa og ved fylkesmannsembeta. Alle departement skal innføre internkontroll, og Direktoratet for sivilt beredskap har hatt som oppgåve å føre systemretta tilsyn med departementas målstrukturar, planar og styringssystem gjennom dokument og intervju. Direktoratet har også vore øvste leiar av Sivilforsvaret, som er ein landsdekkande hjelpeorganisasjon som yt bistand og støtte direkte eller i samarbeid med dei humanitære organisasjonane og brann- og redningstenestene. Det kan vere i situasjonar både i fred og krig der ein må sikre liv, helse, miljø og materielle verdiar mot ulykker og katastrofar (beredskapsnett.no).²⁷

I tillegg til Direktoratet for sivilt beredskap finnes det ei rekkje andre direktorat og tilsyn som spelar ei rolle i beredskapsarbeidet. Eg vil ikkje gå nærmare inn på kvar og eit av desse, men viser i staden til tabell 3.2 som gjev ei oversikt over dei.

²⁶ Fullstendig internettadresse per 21.01.03 er <http://www.beredskapsnett.no/presentation/index.asp>

²⁷ Referanse som i nota ovanfor.

Tabell 3.2 Oversikt over viktige tilsynsorgan per 4. juli 2000²⁸

Departement	Tilsynsorgan
Samferdsledepartementet	Luftfartsverket
	Post- og teletilsynet
	Statens jernbanetilsyn
	Statens vegvesen
Sosial- og helsedepartementet	Statens helsetilsyn og Fylkeslegane
	Statens strålevern
	Statens næringsmiddeltilsyn
Landbruksdepartementet	Statens dyrehelsetilsyn
	Statens landbrukstilsyn
	Statens næringsmiddeltilsyn
Kommunal- og regionaldepartementet	Arbeidstilsynet (frå 01.04.01 underlagt AAD)
	Direktoratet for brann og eksplosjonsvern (frå 01.04.01 til AAD)
	Produkt- og elektrisitetstilsynet (frå 01.04.01 underlagt AAD)
	Oljedirektoratet
	Statens byggetekniske etat
Barne- og familiedepartementet	Sjøfartsdirektoratet
	Produkt- og elektrisitetstilsynet*
Nærings- og handelsdepartementet	Sjøfartsdirektoratet
Olje- og energidepartementet	Noregs vassdrags- og energidirektorat
	Oljedirektoratet
Justisdepartementet	Direktorat for sivilt beredskap
	Næringslivets tryggleiksorganisasjon
Fiskeridepartementet	Fiskeridirektoratet
	Kystverket
	Statens næringsmiddeltilsyn
Miljøverndepartementet	Statens forureiningstilsyn
	Fylkesmannens miljøvernavdeling
	Sjøfartsdirektoratet

(NOU 2000:24)

3.2.3 Forsvarsdepartementet med Forsvaret

Forsvarsdepartementet er ein viktig aktør i tryggleiks- og beredskapsarbeidet. Forsvarspolitikken utgjer den sentrale delen av norsk tryggleikspolitikk, og departementet er øvste leiar for Forsvaret, samt for Forsvarets overkommando (FO). I tillegg til operative styrkar rår Forsvaret over betydeleg kompetanse innan etterretning og tryggleiksteneste. Forsvaret vil også, i tillegg til å verne om norsk suverenitet, spele ei viktig rolle i fredstidskriser og i situasjonar som kan seiast å befinne seg i gråsona mellom krig og fred, til dømes terroraksjonar. Forsvaret er pålagt å støtte det sivile samfunn ved behov i fred, særleg i samband med kriser og katastrofar, men også på meir regulær basis, til dømes i samband med fjerning av eksplosivar eller pågriping av farlege forbrytarar eller sinnslidande. Støtte frå Forsvaret til politiet blir regulert av Kgl.res. av 13. februar

²⁸ Det er gjort endringar i organiseringa av tilsynsorgan sidan 2000. Nokre av desse vil bli omtala i denne studien.

1998, og føreset at beredskapslovgjevinga er trådd i kraft (NOU 2000:24).²⁹ Forsvaret har operativt ansvar for redningstenesta gjennom redningshelikoptera, for kystvakta og for indre kystoppsyn. Dette er alle viktige funksjonar i beredskaps- og samfunnstryggleiksarbeidet. Heimevernet er ein del av Forsvaret som også er særleg viktig for det sivile samfunnet, til dømes i samband med naturkatastrofar, større ulykker, redningsaksjonar og søk.

Budsjettmessig rår Forsvarsdepartementet over store ressursar. Frå 1997 til 2000 har forsvarsbudsjettet gjennomsnittleg vore på om lag 24,5 milliardar kroner medan gjennomsnittet for justis i same periode er om lag 9,7 milliardar. I 1999 utgjorde budsjettet til sivile beredskapstiltak ca 1,5 % i forhold til Forsvarets omlag 25 milliardar.

3.2.4 Etterretning, overvaking og tryggleikstenestene (EOS-tenestene)

EOS-tenestene har eit stort ansvar i samband med å førebyggje truslar mot viktige samfunnsverdiar og i utøving av krisehandtering. Tenestene fell både under Forsvaret og politiet. I og med slutten på den kalde krigen har arbeidsoppgåvene til desse tenestene endra karakter. Det har særleg funne stad ei dreining frå tradisjonelle militære oppdrag til oppdrag som i større grad gjeld vern av heile samfunnet. EOS-tenestene består av følgjande verksemdar:

Forsvarets etterretningsteneste (FO/E)

Forsvarets etterretningsteneste hentar inn informasjon som angår norske interesser i forhold til framande statar, organisasjonar eller individ. Etterretningstenesta framskaffar altså informasjon om forhold utanfor Noregs grenser, og denne informasjonen skal bidra til å gje norske myndigheter eit godt beslutningsgrunnlag i utanriks-, - tryggleiks- og forsvarspolitikken. På vegne av Forsvarssjefen har sjefen for etterretningstenesta det koordinerande og rådgjevande ansvaret for all etterretning i Forsvaret (www.forsvarsnett.no).³⁰

Tryggingsstaben/Forsvarets overkommando (FO/S)

I 1965 blei Forsvarets tryggingsstab skild ut frå etterretningstenesta og oppretta som eiga tryggingsteneste i Forsvarets overkommando. Oppgåva til tryggingstenesta har sidan vore å koordinere førebyggjande tryggingstiltak og kontrollere tryggleikstilstanden både i den sivile og den militære delen av statsforvaltninga. I 1998 vedtok Stortinget ny tryggingslov, og då denne

²⁹ Beredskapslovgjevinga er eit vedteke eller førebudd regelverk av lovmessig innhald, som blir iverksett dersom riket er i krig eller er trua av krig, eller ved andre ekstraordinære krisesituasjonar av militær art som truar vesentlege norske interesser (NOU 1995:31).

³⁰ Fullstendig internettadresse per 13.05.03:

<http://www.mil.no/fo/etterretningsstaben/start/article.jhtml?articleID=19130>

trådte i kraft 1. juli 2001, blei tryggingstenesta tildelt rolla som Nasjonal tryggleiksmyndighet. Tryggingsstabens si rolle blei med dette todelt, med at tenesta både skulle fungere som ein nasjonal tryggleiksmyndighet ved å kontrollere tryggleikstilstanden og koordinere førebyggjande tryggleikstiltak i heile den offentlege forvaltning, samt i private bedrifter som blir omfatta av lova, i tillegg til å ha ansvaret for tryggleikstenesta i Forsvaret (www.forsvarsnett.no).³¹ I forarbeidet til den nye tryggingslova såg ein ikkje behov for å endre ansvarsforholda i den førebyggjande tryggleikstenesta, som var fastslått i Kgl.res. av 24. september 1965. Det blei vurdert til at det er Forsvaret som har kompetanse, ressursar og erfaring til å utøve førebyggjande tryggleiksteneste, og ein vurderte dagens ordning til å fungere bra (Ot.prp. nr. 49, 1996-97). Tryggingslova slår derfor fast at Forsvarsdepartementet har det overordna ansvaret for førebyggjande tryggleiksteneste, og at det er gjennom å vere Nasjonal tryggleiksmyndighet denne utøvande funksjonen blir ivaretatt.

Sjølv om det var Tryggingsstaben som blei tildelt myndigheten som Nasjonal tryggleiksmyndighet då tryggingslova trådte i kraft, understreka lova at Kongen kan gje nærare bestemmingar for myndighetas utøving av oppgåvene. Dette har fleire gonger vore til vurdering, og i St.prp. nr. 45 (2000-01) *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005* foreslo Stoltenberg-regjeringa, på bakgrunn anbefalingar frå Forsvarsdepartementet, å etablere den Nasjonale tryggleiksmyndigheten som eit eige direktorat underlagt Forsvarsdepartementet. Då forsvarskomiteen behandla denne proposisjonen ville komiteen imidlertid ikkje ta stilling til forslaget på det tidspunktet, men heller utsetje det og sjå det i samanheng med den komande stortingsmeldinga om samfunnstryggleik og beredskap, som skulle bli utarbeida med utgangspunkt i Sårbarhetsutvalets rapport. Då St.prp. nr. 45 (2000-01) blei følgt opp av Bondevik II-regjeringa i ein gjennomføringsproposisjon (St.prp. nr. 55, 2001-02) 5. april 2002, viste regjeringa derfor til St.meld. nr. 17 *Samfunnsikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn*, som blei lagt fram same dagen, når det gjaldt den framtidige organisatoriske tilknytninga til den Nasjonale tryggleiksmyndigheten. Dette vil det bli gjort nærare greie for i dei komande kapitla.

*Politiets overvakingsteneste (POT)/ Politiets tryggingsteneste (PST)*³²

Politiets overvakingsteneste skal førebyggje, motverke og etterforske lovbrøt mot statens tryggleik og sjølvstende, ulovlig teknologioverføring, ulovlig etterretningsteneste, sabotasje, politisk motivert vald og spreiding av masseødeleggingsvåpen. Ei viktig oppgåve er å innhente

³¹ Fullstendig internettadresse per 29.05.02:

http://www.mil.no/fo/fos/start/?jsessionid=D0403JDDYJG2RFOUN3MSFEQ?_reque

³² Politiets overvakingsteneste (POT) skifta som ledd i politireform 2000 namn til Politiets tryggingsteneste (PST) 1. januar 2002.

informasjon om personar som skal tryggleiksklarerast (www.pst.politiet.no). Det er ikkje PST som klarerer, gjer fleire andre organ, blant anna Nasjonal tryggleiksmyndighet, ut frå prinsippet om at dei som innhentar informasjon vedrørende personkontroll ikkje skal vere de same som gjer bruk av informasjonen.

Som det går fram består EOS-tenestene altså både av militære og sivile organ. Ingen statsråd sit derfor med det samla konstitusjonelle ansvaret for EOS-tenestene. Det er delt mellom justisministeren og forsvarsministeren. Tenestenes lovmessige grunnlag er forankra i høvesvis etterretningslova (Ot.prp. nr. 50, 1996-97), tryggingslova (Ot.prp. nr. 49, 1996-97) og politilova (Ot.prp. nr. 29, 2000-01).

Tenestenes historie kan på mange måtar seiast å bere preg av konflikt og eit tilspissa konkurranseforhold. Dette kan i stor grad tilskrивast mangelen på eit formelt felles føresett organ til styring og koordinering, samt at tenestene, som det kjem fram av gjennomgangen ovanfor, har vore og framleis er overlappende i oppgåver og interesser. Samstundes har det etter den kalde krigens slutt vore ei auke i grenseoverskridande tryggleiksutfordringar (NOU 2000:24).

For å betre koordineringa av dei tre tenestenes arbeidsoppgåver er det oppretta eit koordinerings- og rådgjevingsutval (KRU), som jobbar ut frå instruks fastsett ved Kgl.res. av 19. august 1994.³³ Utvalet skal koordinere og rådgjeve i spørsmål av relevans for dei tre tenestene.³⁴ På bakgrunn av ei utgreiing gjennomført av Karstad-utvalet i 1989,³⁵ der det vart peika på det dårlige forholdet mellom Forsvarets etterretningsteneste og Politiets overvakingsteneste, blei det også etablert ei såkalla høgnivågruppe, som skal undersøke behovet for og bruksområde til informasjon framskaffa av Forsvarets etterretningsteneste (NOU 2000:24).³⁶

3.2.5 Andre særskilte beredskapsorganisasjonar på sentralt nivå

I fredstid finnes det tre faste operative beredskapsorgan på sentralt nivå. Det første er Justisdepartementets stab for terror og sabotasje, som er delt i ein rådgjevande og ein operativ stab, som vert leia av sjefen for politiavdelingas beredskapseining i Justisdepartementet, og kan

³³ Utvalet består av ekspedisjonssjefen i politisk avdeling i Utanriksdepartementet, ekspedisjonssjefen i tryggleikspolitisk avdeling i Forsvarsdepartementet, ekspedisjonssjefen i politiavdelinga i Justisdepartementet, sjefen for Forsvarets etterretningsteneste, sjefen for Forsvarets tryggingsteneste og sjefen for Politiets tryggingsteneste.

³⁴ Utvalet må ikkje forvekslas med Stortingets kontrollorgan for EOS-tenestene.

³⁵ Rapporten frå dette utvalet blei stempla som hemmeleg og unndregen offentligheten.

³⁶ Denne består av departementsråden i Forsvarsdepartementet, departementsråden ved Statsministerens kontor, Utanriksråden, departementsråden i Justisdepartementet, Forsvarssjefen og adm.dir. ved Forsvarets forskingsinstitutt.

etablerast på eiga hand ved behov. Det andre operative organet er beredskapsorganisasjonen mot atomulykker, som er bygd opp rundt kriseutvalet ved atomulykker, og som vert leia av Statens strålevern under helseministeren. Det tredje er beredskapen mot akutt forureining, som jobbar opp mot statlige, kommunale og private aktørar. Miljøvernministeren er ansvarleg for dette.

3.3 Det sivile beredskap frå kald krig til eit sårbart samfunn

Etter at totalforsvarskonseptet blei etablert i 1946 har det sivile beredskap i liten grad vore gjenstand for heilskaplege gjennomgangar. I det følgjande vil det bli gjort greie for dei gjennomgangane som er blitt gjort. Som det vil gå fram er det meste av dette knytta til utarbeiding av politiske plandokument, som langtidsplanar og meldingar frå Regjeringa til Stortinget.

I 1967 oppnemnte Statsministeren eit embetsmannsutval som skulle vurdere plasseringa av sivile beredskapsorgan i sentraladministrasjonen. Utvalet peika på at saknet etter eit sentralt samordnande organ var blitt stadig større, og utvalet konsentrerte seg om behovet for å samle dei administrative beredskapsfunksjonane under eitt slikt organ (St.prp. nr. 73, 1969-70). På bakgrunn av dette foreslo utvalet einstemmeg å slå i saman det dåverande Sivilforsvarets sentralleing og Direktoratet for økonomisk forsvarsberedskap, og opprette det som fram til 1. september 2003 har vore Direktoratet for sivilt beredskap.

I perioden frå 1983 til 1986 blei det føreteke ein gjennomgang av samfunnets sårbarhet i forhold til EDB og datatryggleik. Dette blei gjennomført av eit offentlig utval, som også vart kalla Sårbarhetsutvalet. Mandatet til dette utvalet var begrensa til å gjelde datasårbarhet, og ikkje ei vurdering av samfunnets sårbarhet generelt. Utvalet hadde heller inga politisk forankring, og utgreiinga blei verken behandla i Stortinget eller i teken opp i den offentlige debatten.

Den kalde krigens slutt førte til ei endring i trusselbiletet og ein helt ny situasjon både for den militære og den sivile beredskapen. Der ein før hadde hatt ein relativt stabil og eintydig fiende ein kunne forhalde seg til med klar ansvarsdeling mellom militære og sivile aktørar, fekk ein no eit meir diffust og samansett bilete. Sannsynligheten for krig og bruk av militære våpen mot Noreg blei betydeleg redusert. Med Berlinmurens fall, og seinare Warszawapaktas og Sovjetunionens oppløysing blei det klart at ikkje berre Forsvaret, men også heile det sivile beredskap stod overfor ei omfattande omstilling. Det oppstod eit behov for skifte av merksemd og omlegging av beredskapen mot fredstidsamfunnet. Det blei ei dreining frå militært til sivilt fokus, og då ein i

1989 skulle behandle Langtidsplanen for det sivile beredskap 1990-1993 (St.meld. nr. 52, 1988-89) blei det peika på behovet for å vurdere om dei gjeldande føresetnader og målsetjingar for feltet framleis var høvelege.

På bakgrunn av dette sette Regjeringa i 1990 ned det tidlegare omtalte Buvik-utvalet for å vurdere dei gjeldande føresetnadene og måla for det sivile beredskap, samt greie ut moglegheita for betre utnytting av beredskapsapparatet og Sivilforsvaret i fredstid. Utvalet konkluderte med at ei forsvarlig vurdering av det sivile beredskap gjorde det nødvendig med ei drøfting av ein del grunnleggjande og prinsipielle organisatoriske spørsmål, samt ei vurdering av framtidige arbeidsmetodar (St.meld. nr. 24, 1992-93).

Dette var også tidligare påpeika av Riksrevisjonen etter ei gjennomgang den hadde føreteke av det sivile beredskap i 1989. Riksrevisjonen konkluderte då med at det var store veikskapar i beredskapsplanlegginga både på departements-, - fylkes- og kommunenivå. Desse påpeikingane var alvorlege, og dokumenterte behovet for endringar av både mål, organisasjon og metode (St. meld. nr. 24, 1992-93).

Buvik-utvalet kom fram til at moderniseringa innanfor statsforvaltninga berre i liten grad hadde fått innpass i det sivile beredskapsfeltet, og at det ikkje fans noko fullgod og heilskapleg samordning av beredskapsarbeidet i dei ulike departementa. Ansvarsfordelinga var uklar på mange viktige felt, og det herska uklarhet om samordninga på departementsplan. På bakgrunn av dette foreslo utvalet at samordninga av tiltak innan heile det sivile beredskap måtte styrkas. Den konkrete løysinga som blei føreslege var å leggje eit overordna koordineringsansvar for det sivile beredskapsarbeidet til Justisdepartementet, slik at dette blei eit samordningsdepartement, samt å opprette eit eige råd med særlege samordningsoppgåver. (St.meld. nr. 24, 1992-93).

I 1993 fremja Regjeringa, med utgangspunkt i dette utvalets arbeid, ei såkalla perspektivmelding, St.meld. nr. 24 (1992-93), som var ei vurdering av det sivile beredskapsarbeidet. Denne meldinga skisserte langsiktige mål og perspektiv for feltet, og la grunnlaget for tryggleiks- og beredskapsarbeidet slik det er kjent i dag. Stortingsmeldinga fastslo verksemdsideen og prinsippa for det sivile beredskap som beredskapsarbeidet i dag byggjer på. Fram til dette tidspunktet hadde det sivile beredskap vore basert på prinsipp frå 1969, der Forsvarets trusselvurderingar om krig og invasjon av Noreg låg til grunn. Meldinga peika på at Noregs og Vest-Europas forsvars- og tryggleikspolitiske situasjon var betydeleg forbetra og at risikobilete frå den kalde krigens dagar

var endra. Eit endra trusselbilete, saman med at det hadde vore ein mangel på dynamisk utvikling innan det sivile beredskap, gjorde det naturleg med ei vurdering av feltet, og Regjeringa peika på 6 hovudveikskapar ved det sivile beredskap på tidlig 1990-tall:

1. *Svak ressursutnytting.* Dei reelle tilskota til det sivile beredskap var blitt redusert i løpet av dei siste åra, og store delar av 05-området var bunde til løpande utgifter. Regjeringa meinte at det i for liten grad var lagt opp til å bruke ressursane slik at dei kom fredstidssamfunnet til gode, og meinte vidare at det måtte stillas større krav til effektiviteten i beredskapsarbeidet.
2. *Forelda planføresetnader,* basert på trusselbilete og situasjonen på 1960-tallet.
3. *Forelda målsetningar.* 1990-tallets målstruktur for det sivile beredskap var svært komplisert. Ein opererte med mål på tre nivå, og med heile 50 delmål. Dette gjorde det vanskeleg å måle måloppnåing, og måla var ikkje formulert slik at dei kom fredstidssamfunnet til gode.
4. *Manglande samordning og uklar ansvarsfordeling.* Det var ei rekkje nivå og aktørar i forvaltninga som hadde ansvar og oppgåver i den sivile beredskap utan at nokon hadde det overordna koordineringsansvaret. Justisdepartementets oppgåve var kun å fremje langtidsplan for det sivile beredskap, og departementet hadde ikkje noko koordineringsansvar ut over dette. Det var derfor vanskeleg å få departementas beredskapsplanlegging til å bli ein heilskap. Direktoratet for sivilt beredskap hadde ingen myndighet ovanfor dei organisasjonseiningane som hadde ansvar for beredskapen. Det fans imidlertid som tidligare nemnt eit koordineringsråd for det sivile beredskap, der sekretariatet var plassert i Direktoratet for sivilt beredskap. Departementa vektla i liten grad dette rådet, og traff stort sett beslutningar på eiga hand.
5. *Lite høveleg metode.* Langtidsplanen hadde ikkje blitt det samordningsinstrumentet ein hadde føresett, og plansystemet var for detaljert og sentralisert, slik at det fann stad ei framandgjerding og ansvarsfråskriving som gav låg måloppnåing
6. *Eit isolert beredskapsapparat.* Beredskapsapparatet var isolert frå fagmiljøa elles i verksemdene, underprioritert og ad hoc prega.

På bakgrunn av dette blei det altså etablert ny verksemdsidé og fastlagt nye hovudmål for den sivile beredskapen. Gjennom meldinga blei det fastslått at det framleis var faren for krig som skulle grunngje det sivile beredskap i Noreg, men den nye verksemdsideen understreka likevel sterkare enn tidligare beredskapen mot katastrofar og kriser i fred. Som ei oppfølging av dette ønskte regjeringa å fornye dei gjeldande planleggingsføresetnadane frå 1969, og å utarbeide nye

nasjonale prinsipp. Ein ser altså ei gryande fredstidsorientering for den framtidige sivile beredskapen.

For å få ei betre og meir effektiv utnytting av beredskapsressursane i fredstid, gjekk regjeringa i St.meld. nr. 24 (1992-93) inn for å innføre internkontroll i alle ledd i beredskapssektoren. På grunn av motstand mot å lovfeste beredskapsplanlegginga satsa ein heller på gradvis å innføre tankegangen.³⁷ Internkontroll føreset at det blir utøvd tilsyn, og regjeringa gav Direktoratet for sivilt beredskap og fylkesmennene denne myndigheten.

Manglande samordning var eit av Buvik-utvalets ankepunkt, og for å betre dette på sentralt nivå gjekk regjeringa i St.meld. nr. 24 (1992-93) inn for å gje Justisdepartementet det overordna koordineringsansvaret for det sivile beredskap. Regjeringa vurderte alternative løysingar, som Forsvarsdepartementet og det dåverande Nærings- og energidepartementet, men ut frå ønske om sterkare fokusering på den fredsmessige beredskapen, og viktigheten av å understreke sivile myndigheters sjølvstendige ansvar for beredskapsarbeidet, fall ein imidlertid ned på Justisdepartementet. For ytterlegare å styrke samordningsansvaret erstatta regjeringa Koordineringsrådet med dagens Koordineringsråd for sivilt beredskap, der sekretariatsfunksjonen blei lagt direkte under Justisdepartementet.

Stortinget gav gjennom behandlinga av meldinga klar støtte til regjeringa sine forslag. I si innstilling til Stortinget understreka justiskomiteen, i likskap med regjeringa, at hovudgrunngevinga for å oppretthalde ein sivil beredskapsorganisasjon framleis vil vere faren for krig, men at ein dynamisk beredskap må vere rusta til å møte ulike typar kriser både i fred og krig.

St.meld. nr. 24 (1992-93) markerer ein viktig milepæl. Prinsippa og verksemdsideen for det sivile beredskap slik det er kjent i dag blei fastlagt her, og meldinga etablerer dei organisatoriske prinsippa for den sentrale beredskapsforvaltninga. I tillegg til den gryande vektlegginga av fredstidssamfunnet etter den kalde krigens slutt, blei det også understreka at samfunnet står ovanfor utfordringar og truslar, og er sårbart på ein heilt anna måte enn før. Sjølv om det framleis var krigsberedskapen som legitimerte den sivile beredskap, poengterte regjeringa at ein god beredskap mot krig også vil bidra til å redusere samfunnets sårbarhet i fred.

³⁷ Internkontroll ble som tidlegare nemt innført ved kgl.res. av 3. nov. 2000.

I 1994 blei St.meld. nr. 24 (1992-93) følgt opp av ein langtidsplan for det sivile beredskap (St.meld. nr. 48, 1993-94). Her blei forslaga frå St.meld. nr. 24 følgt opp i konkrete tiltak ved at Justisdepartementet utarbeida retningslinjer for samordningsansvaret, rådet for sivilt beredskap blei etablert, ein varsla ei gjennomgåing av planleggingsføresetnader og utarbeiding av nye beredskapsplanar, samt utgreiing av internkontrollfunksjonen som skal ivaretakas av Direktoratet for sivilt beredskap, og som ein tok sikte på å fastsetje ved kongelig resolusjon.

Langtidsplanen følgde også opp den generelle trenden frå St.meld. nr. 24 (1992-93), der faren for krig og planlegging for invasjon blei poengtert, men kor ein i større grad også understreka betydninga av andre og nye truslar eit moderne og sårbart samfunn står ovanfor. I St.meld. nr. 48 peiker regjeringa på at dei endra føresetnadene for beredskapsarbeidet krev nytenking omkring det sivile beredskap, og at det krise- og krigsbilete som ein til no i stor grad har basert planar og føresetnader på har blitt mykje meir nyansert. Stortinget slutta seg til denne meldinga, og på bakgrunn av dette blei det igangsett eit omfattande endringsarbeid innan det sivile beredskap.

I 1998 utarbeida Bondevik I-regjeringa ein ny langtidsmelding, St.meld. nr. 25 (1997-98) for det sivile beredskap, der ein vurderte tiltaka frå førre planperiode. Meldinga slo fast at det var blitt gjennomført store omstillingstiltak innanfor det sivile beredskap, særleg på regionalt og kommunalt nivå. Samstundes understreka regjeringa at organiseringa av det sivile beredskap framleis byr på store utfordringar når det gjeld samordning. Prinsippet om at kvart departement er ansvarleg for tryggleik og beredskap innan sitt ansvarsområde med underliggende etatar gjer at beredskapssektoren er prega av eit stort mangfald av aktørar. Dette krev klar sentral samordning av Justisdepartementet, samstundes som samordninga ikkje må bidra til å svekke departementas ansvar for eige område. I meldinga blei det vidare slått fast at det er eit potensiale i samordningsfunksjonen som framleis ikkje er fullt utnytta. For å oppnå ei styrka og meir heilskapleg samordning av det sivile beredskap, blei vidareutvikling av Justisdepartementet sitt samordningsansvar etablert som ei prioritert oppgåve for neste planperiode. Samstundes hadde ein som målsetjing at dei enkelte departementa i enda større grad skulle ansvarleggjerast, blant anna gjennom større budsjettansvar. Regjeringa ville derfor vurdere Justisdepartementets ansvar for 05-området i statsbudsjettet. Det blei vidare undersøkt at arbeidet med å innføre internkontroll av mange grunnar ikkje hadde kome så langt som ein hadde føresett, og departementa hadde ikkje blitt pålagt å innføre ordninga. Dette hadde gjort at tiltaket ikkje hadde fått særleg merksemd. Regjeringa gjekk derfor inn for at Justisdepartementet, i kraft av samordningsansvaret sitt, skulle arbeide for at departementa innførte dette.

St.meld. nr. 25 (1997-98) slo for alvor fast at det sivile beredskap og det militære forsvar har ulike fokus for sitt virke, og at det sivile beredskap har fleire oppgåver enn å støtte Forsvaret og fleire fokus enn krig. Med utgangspunkt i ein knapp ressursituasjon ønskte regjeringa å rette meir merksemd mot sårbarhetsreduserande tiltak og styrking av evna til krisehandtering. Det blei vidare slege fast at den tradisjonelle støtteplanlegginga til Forsvaret må tilpassast den nye situasjonen og at moderniseringa skal vidareførast. Planlegging for omfattande krigsscenarioium skulle ikkje prioriterast i planperioden, sjølv om faren for invasjon og militært angrep med sikte på å besette store delar av norsk territorium etter påtrykk frå Forsvaret blei fastlagt som ein del av den tryggleikspolitiske ramma ein skulle planleggje under.

Som ein ser har det i løpet av 1990-tallet funne stad ei forsiktig endring i fokus frå krigsplanlegging og kald krig til vektlegging av det moderne samfunnets sårbarhet og fredstidshendingar. Frå å legitimere det sivile beredskap med faren for krig i første halvdel av 90-tallet, slo ein i 1998, 9 år etter Berlinmurens fall, fast at omfattande krigsscenarioium ikkje lenger skal vere eit planleggingspremiss for det sivile beredskap.

Samstundes med dette har det vokse fram ei erkjenning av at feltet er komplekst og at det famnar svært breitt, og at det dermed er behov for større samordning og koordinering. Utviklinga i samfunnet, med nye former for risiko og sårbarhet krev ei stadig tilpassing av tryggleikstiltak og beredskap frå den øvste administrative og politiske leiing, samtidig som ein gunstig tryggleikspolitisk situasjon har vist seg å gjere det vanskeleg å sikre eit slikt kontinuerlig fokus og dynamikk.

3.4 Forsvaret etter den kalde krigens slutt

Sjølv om den kalde krigens slutt førte til eit behov for skifte av fokus mot fredstidsamfunnet, og for omleggingar og nytenking innan det sivile beredskap, er det kanskje Forsvaret som har hatt den største utfordringa når det gjeld nytenking og omstilling. Den endra tryggleikspolitiske situasjonen 1990-talet har ført til behov for store omleggingar. Under den kalde krigen var Forsvaret organisert for å handtere ein situasjon der trusselen var kjent og omfattande, og der det var behov for eit stort mobiliseringsforsvar. Med den kalde krigens slutt er krava til Forsvaret kvalitativt forandra, medan Forsvaret framleis i stor grad er organisert for å motstå ein storstilt invasjon av norsk territorium. Dette har ført til at Forsvaret er i det dei sjølv kallar ei djup strukturell krise (St.prp.nr. 45, 2000-01). Forsvarsbudsjetta er betydeleg redusert frå 1990-talet, og ein opplever eit gap mellom oppgåver og organisering. På bakgrunn av dette blei det, som det vil

bli vist, oppretta eit Forsvarspolitisk utval samstundes med at Sårbarhetsutvalet blei nedsett. Med utgangspunkt i forslaga utvalet kom fram til la Stoltenberg-regjeringa i februar 2001 fram ei langtidsmelding, den tidlegare omtalte St.prp. nr 45 (2000-01), der dei foreslo ei stor omlegging av Forsvaret. Stortinget vedtok ei enda meir omfattande omlegging enn det regjeringa gjekk inn for her, og dette blei følgt opp av Bondevik II-regjeringa i St.prp. nr. 55 (2001-02), den såkalla gjennomføringsproposisjonen, 5. april 2002. Denne ble vedteke i Stortinget i eit forlik mellom regjeringspartia og Arbeidarpartiet 19. juni 2002.

3.5 Eit reaktivt og lite felt

Til tross for at det på 1990-talet blei lagt ned eit betydeleg omstillingsarbeid særleg innan dei fagspesifikke beredskapssektorane, som til dømes i Sivilforsvaret, har den nye og gunstige tryggleikspolitiske situasjonen gjort det til ei utfordring å oppretthalde fokus på sivilt beredskap og planlegging for tryggleikspolitiske scenarium.

Forsvarskommisjonen av 1946 brukte nemninga ”levande organisme” om totalforsvaret, for å illustrere at det må vere gjenstand for eit stadig studium (Rapport frå DSB og FO 1998). Heller enn kontinuerleg utvikling og heilskaplege analysar, er endringar i beredskapsarbeidet imidlertid til ein viss grad drive fram av uføresette hendingar. Det har vore fleire store fredstidshendingar der samfunnets tryggleik og beredskap har blitt sett på prøve. Store ulykker og katastrofar, som Alexander Kielland ulykka i 1980, Scandinavian Star-ulykka i 1990, orkanen på Vestlandet i 1992, flaumen på Austlandet i 1995, Sleipner-forliset i 1999 og Åsta-ulykka i 2000, er alle hendingar som til ein viss grad har ført til endringar i beredskapsplanlegging, arbeid og organisering i etterkant, og som har vist ein mangel på ”føre var tenking.” Dette gjer beredskapsarbeidet reaktivt og hendingsorientert heller enn målstyrt, og viser at det er vanskeleg å innarbeide beredskapsoppgåver som ein del av den ordinære planleggingsverksemda (NOU 2000:24).

Eit anna moment er at beredskapstiltak er kostbare, og at deira funksjon og nytte først kjem til syne når eller viss ei ulukke eller krise inntreff. Det vil seie at beredskap ikkje nødvendigvis gjev umiddelbar økonomisk eller samfunnsmessig gevinst. I dette ligg det ei utfordring både når det gjeld ressursar, merksemd og kontinuerlig fokus, særleg når beredskapstiltak ikkje er pålagte eller lovfesta.

Feltet sivilt beredskap utgjer ein forholdsvis liten del av norsk statleg verksemd, og det har vore omfatta med forholdsvis lita interesse i den politiske og offentlege debatt. I den gunstige

tryggleikspolitiske atmosfæren på 1990-tallet har spreidde forsøk frå beredskapsmyndigheter og spesielt engasjerte personar på å få folk flest til å fokusere på sårbarhet og beredskap ofte blitt møtt med lita forståing.

Dei siste åra har det likevel vore særleg to hendingar som igjen har ført til auka merksemd rundt sårbarhetsproblematikk og beredskap. Den første var overgangen til år 2000, der ein fekk ein aukande bevissthet om kor sårbart samfunnet og enkeltmennesket er for teknologisk svikt, og kor avhengige me er av moderne teknologi og infrastruktur. År 2000 førebuingane førte til eit nasjonalt fokus og omfattande nasjonal innsats for IT- og datatryggleik, men avslørte også at samansette ansvarsforhold mellom fleire departement og nivå i forvaltninga medverka til å komplisere beslutningsprosessar, særleg innan vassforsyning og informasjonsberedskap (NOU 2000:24).

Den andre hendinga var terroraksjonane i USA den 11. september 2001. Dette gav eit varsel om kva utfordringar samfunnet kan stå ovanfor i framtida. Det viste også kor sårbart eit moderne samfunn er og at fredstidshendingar kan ha eit like stort skadeomfang som krigshandlingar. Denne hendinga illustrerte på ein brutal og direkte måte det paradokset at til tross for at moderne samfunn er sikrare og tryggare enn nokon gong, er dei også meir sårbare (jmfr. Beck 1997). Terroraksjonane var ei hending av eit slikt omfang og av ein slik karakter at det moderne samfunnet igjen blei fokusert på sårbarhets- og tryggleiksproblematikk på ein måte som ein ikkje hadde sett sidan den kalde krigens dagar. På eit tidspunkt prega av økonomiske oppgangstider og ein relativt stabil tryggleikspolitisk situasjon på verdsbasis, var desse terrorhandlingane eit sjokk som medførte ein fundamentalt endra situasjon, først og fremst i USA, men også i resten av verda. Den tryggleikspolitiske situasjonen blei betydeleg forandra med at USA erklærte krig mot et anna lands regime, og NATO iverksette Atlanterhavspaktas paragraf 5.³⁸ Den relativt gunstige tryggleikspolitiske atmosfæren frå 1990-tallet blei avløyst av opprustning til krig og alliansedanning, og av auka fokus på og høgare toleranse for vektlegging av tryggleik og beredskap.

I Noreg blei koordineringa av tiltak etter terrorhendingane ivareteke av Utanriksdepartementet gjennom eit beredskapsutval som gjorde løpande vurderingar av tryggleikspolitiske, utanrikspolitiske og trusselmessige aspekt, medan Justisdepartementet ivaretok den nasjonale beredskapen gjennom ei kontaktgruppe som bestod at dei fleste departementa og Direktoratet

³⁸ Paragraf 5 seier at eit angrep på eit av medlemslanda er å betrakte som eit angrep på alle.

for sivil beredskap. Beredskapsnivået blei heva og ein gjennomførte ein brei gjennomgang og styrking av nasjonale beredskapstiltak. I tillegg blei beredskapsrutinar og sambandssystem gjennomgått, og det blei etablert sambands- og saksbehandlarvaktordningar i militær og sivil sektor. Det blei også iverksett tryggleikstiltak rundt trusselutsette personar og installasjonar, og ein heva beredskapen mot masseøyleggingsmidlar (St.meld. nr. 17, 2001-02). I tillegg blei det sivile beredskap og politiet styrka med til saman 499 millionar kroner (www.odin.no).³⁹

Terrorhandlinga viste at sjølv kriser i utlandet kan gjere det nødvendig med førebuande og førebyggjande tiltak i fleire departement og på fleire forvaltningsnivå i det norske samfunnet. Handteringa av den nasjonale beredskapen i samband med dette synleggjorde også behovet for samordning mellom departement og ulike forvaltningsnivå.

3.6 Ei fragmentert forvaltning

I dette avsnittet vil eg relatere tryggleiks- og beredskapsarbeidet til ein vidare forvaltningsmessig kontekst som kan ha innverknad på beslutningsprosessen som blir studert. Som det blei understreka i det første kapitlet er behovet for samordning av det sentrale tryggleiks- og beredskapsarbeidet eit sentralt aspekt i den studerte beslutningsprosessen, og eg vil derfor gjere greie for nokre kontekstuelle faktorar som kan vere av betydning for dette.

Fleire studiar har vist at fragmentering og avgrensing av dei utøvande myndighetane sine moglegheter for styring er ein aukande tendens (Peters 1998, Pierre 2000, Wright and Hayward 2000, Christensen og Lægreid 2002). Den politiske arena framstår som kompleks og fragmentert, og dette har ført til auka merksemd mot problem med kontroll og koordinering (Richards og Smith 2002). Ein har innsett at viktige saksfelt og problemområde som går på tvers av den tradisjonelle funksjonelle oppdelinga ein har i politikk og forvaltning ikkje blir handtert godt nok. På bakgrunn av dette er det i fleire land sett i gang tiltak for å betre koordinering og samordning av saksfelt. Mest kjent er kanskje Blair-regjeringa i Storbritannia sitt såkalla ”joined-up-governmet,” som er ei rekkje reformprogram der ein har gått inn for å betre samordninga mellom handteringa av sosiale problem, eller såkalla ”wicked issues,” som går på tvers av dei tradisjonelt funksjonelt oppdelte saksområda i forvaltninga. Dette har imidlertid vist seg å vere ei betydeleg utfordring som ein i Storbritannia har meistra med varierende grad av suksess (Richards og Smith 2002). Samfunnstryggleik og beredskap er eit typisk eksempel på eit felt som går på tvers av

³⁹ Internettadresse per 03.02.02: <http://odin.dep.no/jd/norsk/aktuelt/012101-990320/index-dok000-b-n-a.html>

tradisjonelle saksområde,⁴⁰ ikkje minst med tanke på den sterke vektlegginga av og semja om ansvarsprinsippet, og det faktum at ei krise eller ein katastrofe ofte vil ramme usystematisk, uventa og uforutsigbart og vil medføre tiltakt på tvers av fleire sektorar. Eit meir sårbart og ope samfunn gjer usikkerheten og uforutsigbarheten større.

For dette er det ei utfordring at moderne demokrati på sett og vis forverrar medfødde samordningsproblem. Peters (1998) hevdar at det heilt sidan dei statlege styringssystema byrja å dele seg i departement og ministerium har blitt klaga på at den eine institusjonen ikkje veit kva den andre gjer. Ei forklaring på dette kan vere at politiske system som er organisert ut frå prinsippet om ministerstyre ofte er prega av sterke fagdepartement og svake overdepartement (Lægreid og Pedersen 1999). Som overdepartement reknar ein ofte Finansdepartementet og Statsministerens kontor, som har eit særleg overordna ansvar for koordinering og samordning av saksfelt (Svardal 1997). Arbeids- og administrasjonsdepartementet er også eit departement som i lys av moderniseringa av den offentlege forvaltninga dei siste åra er freista bygd opp som eit forvaltningspolitisk samordningsdepartement, utan at ein har lykkast med det (Christensen og Lægreid 2002). Generelt er Justisdepartementet meir å rekne som eit fagdepartement, men i tryggleiks- og beredskapsspørsmål har det også som vist ei overordna samordnande rolle, og skal i stor grad også fungere som eit overdepartement. Overdepartement kan i ein del tilfelle ha problem med å samordne på tvers av dei sterke fagdepartementa. Richards og Smith (2002) karakteriserer fagdepartementa som konsentrerte ressurseiningar som til ein viss grad er isolerte. Innafor både fagdepartementa og overdepartementa utviklar det seg bestemte kulturar og bestemte verdssyn som det kan vere problematisk å utfordre og endre. Samarbeid mellom departement er vanskeleg når ein har ulike verdssyn, og Ponting (1986:102, i Richards og Smith 2002) har karakterisert samarbeidet mellom dei britiske ministeria som institusjonalisert konflikt, der ein reindyrkar sektorinteresser til fordel for heilskapen. Organisering i departement representerer ei vertikal fagspesifikk arbeidsdeling og autoritetsstruktur, og dei vestlege parlamentariske system er i praksis sterkt fokusert på det enkelte departement som ei hierarkisk eining, og mindre på regjeringa og den utøvande makta som ein heilskap. Sjølv om tenestemennene er lojale overfor regjeringa, er dei først og fremst tilsette i eit bestemt departement og prega av kulturen der, og ser gjerne på andre departement som konkurrentar i saker og ressursar (Richards og Smith 2002). I ein studie av politiske og administrative leiarroller i regjeringsapparatet, uttaler ein av dei intervjua etatsleiarane at det er *"...et belvete uten like mellom*

⁴⁰ Jamfør tab. 3.1 og 3.2.

departementene” (Christensen og Lægreid 2002:82), og at embetsverka i departementa sloss for å tilfredstille sine statsrådar.

Denne grunnleggjande systemlogikken som pregar parlamentariske styresett gjer at horisontalt samarbeid og horisontal handtering og samordning av saker er vanskeleg. Dette er særleg dersom den horisontale kontakten inneber felles planlegging eller handtering av ein funksjon (Bakvis 2002). Ein får ofte situasjonar der den vertikale samordninga internt i dei ulike sektorane kan vere relativt god, medan det er vanskeleg å få gjennomslag for horisontalt samordnande tiltak, og der overdepartementas forsøk på slik koordinering blir sett på som innblanding (Christensen og Lægreid 2002).

Sjølv om den norske regjeringa sit mykje saman i forhold til andre lands regjeringar, er det i norsk politikk tradisjon for stor grad av autonomi for den enkelte fagstatsråd (Lægreid og Christensen 2002, Eriksen 2003). I ein slik tradisjon blir statsrådene vurdert ut frå sin fagdepartementale suksess. I Christensen og Lægreids (2002) studie peiker fleire av regjeringsmedlemmene på at den sterke vertikale strukturen som pregar departementsorganiseringa også forplantar seg inn i regjeringa, og at statsrådar ikkje set særleg pris på å bli stramt samordna. Dette fører til at ein står overfor ei stor utfordring når det gjeld koordinering, og at statsrådene ofte står imot kvarandre og forsvarar sine områder.

Eriksen (2003) hevdar at samordningsproblema er spesielt store i den norske regjeringsmodellen fordi ein har splitta ansvaret på 17 departement, med 19 statsrådar fordelt på tre ulike parti, og at ein manglar sterke horisontalt overordna, koordinerande organ med ansvar for samordning på tvers. Ein slik struktur kan også forklare at norsk forvaltningshistorie er prega av etatsspesifikke, skrittvis og sektorinitierte omstilling og reformering (Grøndahl og Grønlie 1999, Olsen 1996). Slik skrittvis omstilling og manglande ansvar for heilskapleg samordning på tvers kan også seiast å vere dekkande for situasjonen i den sivile beredskapen, der til dømes etterlysning av betre overordna koordinering går igjen i dei aller fleste plandokumenta etter den kalde krigens slutt. Det gjeld også etter at Justisdepartementet fekk det overordna samordningsansvaret i 1994. På tross av dette og til tross for at departementet i 1996 fekk ei eiga avdeling for samordning av den sivile beredskapen, kan det synas som om Justisdepartementet har hatt problem med å få gjennomslag overfor andre departement for nødvendig omstilling og omprioritering innanfor beredskapsområdet. Det faktum at sivilt beredskap har vore eit lite prioritert område, og har kome i skuggen av Forsvaret og fokuset på konvensjonell krigføring, er med på å forsterke dette.

3.7 Den parlamentariske kontekst

Den parlamentariske situasjonen i Noreg har dei siste 18 åra vore prega av mindretalsparlamentarisme, med relativt hyppige regjeringsskifte.⁴¹ I ein situasjon med mindretalsregjering blir den utøvande makt svekka til fordel for Stortinget. Dette gjev ofte eit aktivt Storting, som igjen kan opne opp for såkalla ”stortingsregjereri” eller stortingsaktivisme (Christensen og Lægneid 2002). Stortingsaktivisme inneber gjerne at Stortinget blandar seg inn i fleire saker, at fleire saker enn det som er tilfelle under ein situasjon med fleirtalsparlamentarisme blir gjort til stortingsspørsmål, og at Stortinget og stortingskomiteane blir meir opptatt av detaljar. Mindretalsparlamentarisme kan også gjere det freistande for opposisjonen på Stortinget å drive markeringspolitikk og å ”plage” regjeringa, gjerne i småsakar eller om detaljar.⁴²

Ut over 1990-talet har det i tillegg til - og kanskje som ein konsekvens av - mindretalsregjeringar også vore relativt hyppige regjeringsskifte etter norske forhold å rekne. Dette gjer at det kan vere vanskeleg å følgje opp og få kontinuitet i sakar og prosjekt som er påbegynte og som er i ei tidlig utgreiingsfase eller oppfølgingsfase, der det ennå ikkje føreligg konkrete vedtak.

I perioden som det blir fokusert på i denne studien (1999-2002) har det vore tre ulike mindretalsregjeringar. Frå oktober 1997 til mars 2000 regjerte Bondevik I-regjeringa, som var ei koalisjonsregjering bestående av Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre. Frå mars 2000 til oktober 2001 hadde Arbeidarpartiet regjeringsmakt med Jens Stoltenberg som statsminister, før Kjell Magne Bondevik igjen tok over med ei regjering som består av Kristeleg folkeparti, Høgre og Venstre. Det var Bondevik I-regjeringa som tok initiativet til å setje ned Sårbarhetsutvalet. Utvalet leverte rapporten sin til Stoltenberg-regjeringa, som også gjennomførte store deler av oppfølgingsarbeidet, før Bondevik II-regjeringa tok over igjen, 6 månader før stortingsmeldinga om samfunnstryggleik (St.meld. 17, 2001-02) blei framlagt. Bondevik II-regjeringa tok over etter stortingsvalet i 2001. Situasjonen i Stortinget er etter dette valet slik at regjeringspartia kan få fleirtal saman med Framstegspartiet, Arbeidarpartiet eller Sosialistisk Venstreparti.

⁴¹ Den siste fleirtalsregjeringa var Willoch-regjeringa frå 1983 til 1985, som var ei koalisjonsregjering bestående av Høgre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet.

⁴² Samstundes må det understrekast at ein slik situasjon der dei folkevalte har makt ikkje er eintydig negativ. Det kan gje meir ansvarleg adferd, og føre til at regjeringa skjerpar seg (Christensen og Lægneid 2002).

3.8 Avslutning

Eg har no gitt ei framstilling av det sentrale tryggleiks- og beredskapsfeltet. Ved å belyse bakgrunnen og konteksten dette feltet befinn seg i, er det freista å leggje eit grunnlag for ei betre forståing av den prosessen som det i dei komande kapitla vil bli gått inn i.

Ut frå eit rasjonelt-instrumentelt perspektiv vil analyseevne og kunnskapsgrunnlag vere påverka av konteksten aktørar befinn seg i. I dette kapitlet er det vist at det sivile beredskap er eit felt som er fragmentert, reaktivt og uoversiktleg, og at kunnskapsgrunnlaget dermed kan vere begrensa.

Vidare har det vore viktig å gjere greie for sentrale aktørar for å kunne trekkje vekslar på eit perspektiv som legg vekt på interesser og ressursar. I gjennomgangen er det særleg gjort greie for dei sentrale aktørane ressursar og posisjon i feltet. Dette kan vere med på å forklare innflytelsesrelasjonar og utfall i prosessen, der det kan antas at det særleg vil føregå ein interessekamp mellom sivil og militær sektor, og at utfallet vil avhenge av kva ressursar desse ulike aktørane kan sette bak krava sine.

I eit institusjonelt perspektiv er det interessant å sjå på den historiske utviklinga, kva oppfatningar som har vore rådande og kva normer som er nedfelt i det sivile beredskap. Dette er for å forstå feltets historiske etterslep, som ein ut frå eit institusjonelt perspektiv antar at vil kunne leggje føringar på prosessen. Eg har også gitt ei framstilling av dei omgjevnadane og generelle trendene det sivile beredskap er i, med særleg vekt på samordningsproblem i parlamentariske system. Dette trekk også vekslar på det institusjonelle perspektivet, der ein antar at den vidare kontekst og omgjevnader vil leggje føringar på forsøket på sentral samordning og koordinering av det sivile tryggleiks- og beredskapsarbeidet.

Til slutt har eg vist at utvikling og endring i beredskapsarbeid til ein viss grad er drive fram av uføresette hendingar og etterpåklokskap, heller rasjonell planlegging og heilskaplege analysar, og at det har vore vanskeleg å halde eit kontinuerlig fokus på tryggleik og beredskap i det lange løp i ein gunstig tryggleikspolitisk situasjon. I eit perspektiv som ser forvaltningspolitikk som resultat av samanfall i tid vil slike forhold vere viktige. Perspektivet legg vekt på at uventa hendingar, som ulykker og kriser, kan føre til at det blir fokusert på spesielle sider ved organisasjonens struktur, og at spørsmål om organisering i første rekkje vil bli kopla til vurdering av om og når andre hendingar skjer og av korleis desse blir kopla til vurderingar av organisasjonsstrukturen. Dette kan vere med på å belyse spørsmålet om i kva grad terrorhandlingane i USA 11. september 2001

har hatt betydning for prosessen, og om dette har vore eit ytre sjøkk som har vore med på å gje retning og kraft i arbeidet.

Desse momenta må til saman sjåast på som eit breitt bakteppe for den prosessen som i det følgjande skal beskrivast og forklarast.

Initiativfasa – etableringa av Sårbarhetsutvalet⁴³

Eg vil no ta for meg prosessen med å opprette Sårbarhetsutvalet. I kapitlet vil det bli gjort greie for initiativet bak Sårbarhetsutvalet, kor det kom frå og bakgrunnen for det. Ved oppretting av offentlege utval kan utforming av mandat og val av deltakarar på ein indirekte måte seie noko om kva problem og løysingar initiativtakarane vil ha belyst (Egeberg 1981). Dette vil det derfor bli fokusert på. Kapitlet vil til slutt bli oppsummert og kopla opp mot problemstillinga ved hjelp av aktiverings- og defineringsprosessen som analyseramme.

4.1 Initiativet

Til tross for at situasjonen for det sivile beredskap som vist har endra seg betrakteleg dei siste 10 åra, har feltet ikkje vore gjenstand for noko *heilskapleg* gjennomgang, og det har gått tregt med å få gjennomført fleire av tiltaka som var varsla i langtidsplanane på 1990-talet. I 1999 var internkontroll framleis ikkje blitt innført, til tross for at dette blei teke opp allereie i 1993 (St.meld. nr. 24, 1992-93), og ein hadde problem med å få til felles framlegging av plandokumenta for Forsvaret og det sivile beredskap, slik Stortinget allereie på 1980-tallet hadde bede om.

Sjølv om langtidsprogramma for det sivile beredskap på 1990-tallet understreka behovet for å innrette feltet etter dei nye situasjonsvilkåra etter den kalde krigens slutt og for behovet betra organisatorisk samordning av feltet, finn ein i langtidsmeldinga for det sivile beredskap i perioden 1999 til 2002 (St.meld. nr. 25, 1997-98) - som regjeringa Bondevik I med justisminister Aud Inger Aure la fram i april 1998 – likevel ingen ting som skulle tyde på at Justisdepartementet eller regjeringa ønskte eller planla å igangsetje ei heilskapleg utgreiing av det format som Sårbarhetsutvalet til slutt enda opp som. Tvert om stilte ein i det interne strategiprojektet som pågjeikk i Justisdepartementet på denne tida spørsmål ved departementets ansvar for sivilt beredskap, og ein vurderte å overføre det til Arbeids- og administrasjonsdepartementet eller Forsvarsdepartementet (rapport frå internt strategiprojekt 1999).

⁴³ Dette kapitlet byggjer på arkivmateriale frå Justisdepartementet samt på intervjudata frå intervju med personar som er eller har vore tilsette i ulike sentrale departement. Begrensingar i bruken av slike kjelder er det gjort greie for i kapittel 2. Der det er brukt offentleg tilgjengelege kjelder er desse henviste til.

4.1.1 Rednings- og beredskapsavdelinga tek initiativ

Desse forslaga støtta ein imidlertid ikkje i den forholdsvis nyoppretta rednings- og beredskapsavdelinga i Justisdepartementet (Rapport frå internt strategiprojekt 1999, Statskonsult 2001). Her fanst det i tillegg både tankar og planar om eit utgreiingsprosjekt for å auke merksemda mot det sivile beredskap, og i februar 1999 blei det laga eit første saksframlegg på dette. Bakgrunnen var både eit ønskje frå avdelinga om å gje feltet sivilt beredskap eit løft samt å rette søkelyset mot forholdet mellom det militære og sivile beredskap.

I mars 1999 blei det teke initiativ til å opprette eit politisk utval for dette formålet. Dette arbeidet kunne i neste omgang utgjere grunnlaget for ei ny stortingsmelding eller ei ny perspektivmelding om totalforsvaret og statens krisehandteringssystem. Den tidlege grunngevinga for eit slikt ønskje var at den framtidige innrettinga av den sivile og militære delen av totalforsvaret burde sjåast under eitt, noko som ikkje hadde blitt gjort systematisk sidan Forsvarskommisjonen av 1946 la fram si innstilling til nytt forsvars- og beredskapskonsept etter krigen. Rednings- og beredskapsavdelinga meinte derfor at det no var gode grunnar til å gjennomføre ein heilskapleg gjennomgang av landets totalforsvar.

Intervjumateriale viser at desse tidlege tankane om å opprette eit utval langt på veg blei jobba med og heldt internt i rednings- og beredskapsavdelinga. Avdelinga kontakta likevel på eit tidleg tidspunkt Forsvarets Forskingsinstitutt (FFI) for å lufte tankane om å setje ned eit slikt offentlig utval. Forsvarets Forskingsinstitutt har lang erfaring med forskning og analysar for Forsvarets behov, og også innan sivilt retta prosjekt.⁴⁴ Frå Forsvarets Forskingsinstitutt si side, var ein imidlertid skeptisk til forslaget om å opprette eit utval. Tilbakemeldinga til rednings- og beredskapsavdelinga var at det ikkje trengtes fleire utgreiingar, men heller vedtak og handling. Til tross for denne mottakinga frå Forsvarets Forskingsinstitutt, blei ønskje om ein total gjennomgang likevel styrka av andre hendingar utover våren 1999.

Viktigast av desse var at Forsvarsdepartementet på denne tida var i ferd med å setje ned eit forsvarspolitisk utval med mandat til å sjå på forsvars- og tryggleikspolitikken.⁴⁵ Det kan synast som at nedsetjinga av dette utvalet kom noko overraskande på Justisdepartementet, og at det

⁴⁴ Blant anna har FFI dei siste åra gjennomført fleire studiar av sentrale problemstillingar innan det sivile beredskap. Desse studiane blei igangsett etter at ein i St.meld. nr. 24 (1992-93) og St.meld. nr. 48 (1993-94) peika på behovet for nytenking innan det sivile beredskap. Ettersom Direkotratet for sivilt beredskap ikkje har hatt kapasitet til å gjennomføre slike analysar har dei blitt utført av FFI. I desse studiane er imidlertid ikkje det sivile beredskaps organisasjon og behov for betre samordning blitt analysert (Hæskén, Olsen og Fredheim 1997). Områder som er blitt analysert er telekommunikasjon, kraftforsyning og transport.

⁴⁵ Jamfør avsnitt 3.4 i kapittel 3.

gjorde at ønskje om ei eiga brei gjennomgang av samfunnets sårbarhet og tryggleik i sivil sektor blei betrakteleg styrka. I samband med dette peika justisministeren på at nasjonal tryggleik i dag ikkje berre må dreie seg om militært forsvar, og at ein burde fokusere meir på *sivil* tryggleik og det moderne samfunnets sårbarhet.⁴⁶

Andre hendingar som også styrka behovet for ei gjennomgang av totalforsvaret var den generelle endringa i trusselbiletet etter den kalde krigen, krisa i Kosovo i 1999 og den byrjande merksemda mot år 2000 problemet. I tillegg ønskte rednings- og beredskapsavdelinga, i lys av det pågåande moderniseringsprogrammet for offentleg sektor, også ein gjennomgang av det sivile bereskap og ei vitalisering av feltet.

Sjølv om det var Aud Inger Aure som var Justisminister då tankane om eit offentleg utval først slo rot i Justisdepartementet, kan det sjå ut til at det i praksis var Odd Einar Dørum som fekk saka, då han overtok etter at Aure gjekk av som Justisminister i mars 1999. Dette kan synast som ei viktig årsak til at rednings- og beredskapsavdelinga fekk gjennomslag for forslaget om eit sårbarhetsutval. Fleire kjelder gjev uttrykk for at justisministeren var svært oppteken av sivilt beredskap og tryggleik, og gjennom intervju kjem det fram at initiativet raskt fall i god jord hos han:

Det er jo slik i embetsverket at ein tek initiativ, kjem med forslag. Av og til får ein ei hyggeleg tilbakemelding og av og til får ein ikkje tilbakemelding i det heile., andre gonger får ein tilbakemelding på at dette var interessant, dette ønskjer me å prioritere. Det var det siste som skjedde med initiativet til Sårbarhetsutvalet.

4.2 Samansetjing av utval

Arbeidet med å opprette og setje ned utvalet blei dermed starta våren 1999, og gjennom intervjumateriale kjem det fram at dette var ei sak som var prioritert, og som den politiske leiinga engasjerte seg sterkt i. Det som var ønskt var eit breitt samansett og hurtigarbeidande utval som kunne få i gang ein debatt om sårbarhetsproblema og som kunne bidra til å rette søkelyset mot det sivile beredskap. Det var tidleg klart at for å få denne merksemda mot og ein debatt om sårbarhetsproblematikken, måtte ein få etablert eit profilert politisk utval, der det i tillegg var representert ”tunge faghovdingar.” Med dette som utgangspunkt tok ein fatt på arbeidet med å setje saman Sårbarhetsutvalet.

⁴⁶ For å setje dette litt i kontekst kan det til dømes visast til at Forsvaret på dette tidspunktet skulle investere milliardbeløp i nye fregattar, og at dette var ei omstridt sak med mykje mediefokus og debatt rundt.

Noko av det første som kom på plass var leiaren. Justisminister Dørum ville at utvalet skulle leiast av ein høgt profilert person, som hadde brei politisk erfaring og stort samfunnsengasjement, i tillegg til god innsikt i beredskapsspørsmål. Samstundes var statsråden klar på at ein måtte ha ein leiar som var innforstått med at nasjonal tryggleik ikkje berre dreier seg om militært forsvar, og at interessa for det sivile tryggleiksfeltet måtte løftast opp. Gjennom intervjumateriale kjem det fram at det med dette som bakteppe peika seg ut ein person som blei vurdert som sjølvskriven, og som den einaste aktuelle kandidaten. Det var tidlegare statsminister, fylkesmann og leiar av Forsvarskommisjonen av 1990, Kåre Willoch.⁴⁷

Med Kåre Willoch på plass byrja leitinga etter medlemmar som kunne passa til dette arbeidet. Det var vurdert som viktig å få eit breitt samansett utval, og ein var i utgangspunktet oppteken av at det skulle vere eit politisk utval. Dei politiske partia på Stortinget⁴⁸ blei derfor bedt om å peike ut representantar som kunne vere egna til å sitje i eit slikt utval.

I tillegg til politiske representantar blei det også vurdert som viktig å ha med fagfolk og spesialistar for å få den tyngda og autoritet som Dørum ønskte at dette utvalet skulle ha. Med bakgrunn i dette var Frederik Hauge frå Bellona, direktøren for Direktoratet for sivilt beredskap, Helen Bøsterud, overvakingssjef Per Sefland frå det dåverande POT og professor Jan Hovden frå NTNU spesifikt ønskte. Av departementa var det berre Forsvarsdepartementet og Sosial- og helsedepartementet som blei kontakta vedrørande deltaking i utvalet. Forsvarsdepartementet ønskte å ha med sjefen for Tryggingsstaben, FO/S, Brigader Jan Erik Larsen. Det dåverande Sosial- og helsedepartementet melde inn ekspedisjonssjef Hilde Caroline Sundrehagen. I dette arbeidet med å plukke ut deltakarar blei Kåre Willoch også innlemma, utan at det ser ut til at dette hadde store konsekvensar for sjølve samansetjinga.

Etterkvart som dei ulike deltakarane fall på plass gjekk ein bort frå benemninga *politisk utval* og over til å kalle det Sårbarhetsutvalet, og den endelege samansetjinga blei denne: Kåre Willoch, leiar, Bjørnar Olsen (AP), Karen Margrethe Mjelde (FrP), Egil Jørgen Eikanger (H), Kåre Harila (KrF), Solveig Blækkan (SP), Lisbeth Rugtvedt (SV), Toril Skogsholm (V), sjefen for Tryggingsstaben i Forsvarets overkommando Jan Erik Larsen, Overvakingssjef Per Sefland, Direktør i Direktoratet for sivilt beredskap Helen Bøsterud, ekspedisjonssjef i Sosial og

⁴⁷ Forsvarskommisjonen av 1990 var ein kommisjon som blei oppnemnt av regjeringa som ein direkte konsekvens av dei tryggleikspolitiske endringane etter 1989.

⁴⁸ Med unntak av Kystpartiet.

Helsedepartementet Hilde Caroline Sundrehagen, leiar i Bellona Frederic Hauge og professor i tryggleiksleiing ved NTNU Jan Hovden.

Som ein ser var alle partia på Stortinget bortsett frå Kystpartiet representert, og det var like mange politiske som faglege representantar i utvalet. Når det gjeld representasjon frå dei ulike interesseområda, kan Helen Bøsterud frå Direktoratet for sivilt beredskap, Hilde Caroline Sundrehagen med ansvar for beredskap i Helse- og sosialdepartementet, overvakingssjef Per Sefland og Jan Hovden frå NTNU seiast å representere den sivile tryggleik- og beredskapssida. Når det gjeld representantane frå militær side, var Jan Erik Larsen frå Tryggingsstaben (FO/S) meldt inn frå Forsvarsdepartementet. Kontreadmiral og tidlegare etterretningssjef Egil Jørgen Eikanger var som sagt Høgres representant i utvalet.

I tillegg til Kåre Willoch som leiar skulle ein også ha ein nestleiar for Sårbarhetsutvalet. Til dette vervet blei Toril Skogsholm frå Venstre lenge vurdert, men ein enda til slutt opp med Bjørnar Olsen frå Arbeidarpartiet. Bakgrunnen for dette var at særleg den komande leiaren var opptatt av at det var viktig å få tilstrekkeleg balanse i utvalet.

4.3 Utforming av mandat og kongeleg resolusjon

Med utvalet på plass måtte det utformast eit mandat for dette. Utgangspunktet for mandatet var at eit sårbart samfunn er ei utfordring for heile totalforsvaret, samstundes som det er liten interesse for og offentleg debatt om sårbarhetsspørsmåla. Bakgrunnen for å opprette eit sårbarhetsutval var som vist eit ønskje om å sjå på forholdet mellom den militære og sivile delen av totalforsvaret. I det endelege mandatet blei imidlertid det moderne samfunnets sårbarhet poengtert tydelegare, og det at utvalets oppgåve er å gjere greie for samfunnets sårbarhet med sikte på å styrke samfunnets tryggleik.

Spørsmålet om organisatoriske løysingar og strukturendringar var lenge *ikke* eit moment i mandatet. Like før det skulle behandlast i regjeringa blei det imidlertid tilført ei setning om at utvalet også skulle vurdere organiseringa av det sårbarhetsreduserande arbeidet. Denne eine setninga er den einaste omtalen av organisering og organisatoriske spørsmål som finnes i mandatet. Gjennom intervju kjem det fram at det nemleg ikkje var tanken verken til rednings- og beredskapsavdelinga eller til justisminister Dørum at ein til slutt skulle ende opp med forslag til så radikale strukturendringar som det Sårbarhetsutvalet til slutt gjorde. Det ein først og fremst ønskte var å få ein brei debatt om sårbarhetsproblematikken, med sikte på å få prioritert opp

satsinga på sivilt beredskap. Igjen var det imidlertid utvalets leiar, Kåre Willoch, som var opptatt av at mandatet ikkje måtte vere begrensande på utvalets arbeid. Det blei dermed tilføyd ei setning om at utvalet også kunne vurdere organiseringa av det sårbarhetsreduserande arbeidet.

Det endelege mandatet for Sårbarhetsutvalet gjekk blant anna ut på å:

- gjere greie for samfunnets sårbarhet med sikte på å styrke samfunnets tryggleik og beredskap.
- gje ei heilskapleg skildring av risikoen for ekstraordinære påkjenningar mot det sivile samfunnet i fred, tryggleikspolitiske kriser og krig.
- analysere sårbarhetssituasjonen og gje ei prinsipiell vurdering av styrkar og veikskapar ved dagens beredskapssystem. På grunnlag av dette skulle utvalet gje prinsipielle og generelle tilrådingar til tiltak for å sikre akseptabel tryggleik for sivilbefolkninga og kritiske samfunnstenester i fred, kriser og krig. Utvalet skulle under dette vurdere organiseringa av det sårbarhetsreduserande arbeidet.
- foreta ei prinsipiell vurdering av om – og eventuelt korleis – ein bør endre beredskapsarbeidet i samfunnet som følgje av grunnleggjande nasjonale og internasjonale endringsprosessar.
- leggje til rette for auka allmenn merksemd, kunnskap og debatt om sårbarhetsproblematikk i samfunnet. Tryggleik og sårbarhet skal avvegast mot ønskje om eit opent samfunn.
- etablere kontakt og samarbeid med det regjeringsoppnemnte forsvarspolitiske utvalet.

Mandatet slo til slutt fast at utvalet skulle avgje rapport innan 1. juli 2000, det vil seie i løpet av 10 månader.

Som det går fram er dette mandatet vidt og romsleg. Utvalet skulle gje prinsipielle og generelle vurderingar og tilrådingar om tryggleiken og beredskapen i samfunnet. Når det gjeld den organisatoriske delen av mandatet er også den generell og seier ikkje noko om på kva slags nivå eller kva slags strukturar av det sårbarhetsreduserande arbeidet som skulle vurderast. Denne romslegheita var eit bevisst val frå Dørum og Justisdepartementet si side. For det første ønskte ein ei brei gjennomgang av heile feltet, og ikkje berre av nokre områder av det, som til dømes berre IT eller datasårbarhet, som det førre Sårbarhetsutvalet frå 1986 fokuserte på. For det andre - og det var kanskje den viktigaste årsaka til at mandatet blei utforma så vidt - var det vurdert slik at ein ikkje kunne presentere eit snevert mandat for Kåre Willoch som utvalsleiar. For at han

skulle profilere utvalet og gje det den fokus og merksemd ein ønskte, måtte Willoch få tilstrekkeleg fridom og spelerom, og gjennom intervjudata kjem det fram at ein var beviss på at det ikkje kunne presenterast ei ”tvangstrøye” for han:

Det var noko me ”sensa” som viktig; at Willoch måtte få det nødvendige handlingsrommet. Samstundes var dette samanfallande med Justisdepartementets ønske om ei brei gjennomgang.

Parallelt med utforminga av mandatet blei det også utforma ein kongeleg resolusjon for nedsetjinga av utvalet, der mandatet til slutt skulle innlemmast. Her blei formålet med utvalet presentert, samt arbeidsmåte, deltakarar og tidsaspekt. På same måte som leiaren var blitt teken med i arbeidet med å peike ut representantar til utvalet samt i å utforme mandat, blei også utkast til resolusjon framlagt han, og Willoch deltok aktivt i utforminga utan at dette førte til dei store endringane frå det rednings- og beredskapsavdelinga ville fokusere på.

Den kongelege resolusjonen med mandatet for Sårbarhetsutvalet blei positivt motteke av dei andre departementa, og godkjent i regjeringskonferanse den 12. august 1999.

4.4 Oppsummering av initiativfasa

Som det er vist kom initiativet bak opprettinga av Sårbarhetsutvalet frå rednings- og beredskapsavdelinga i Justisdepartementet. Sjølv om situasjonen for det sivile beredskap hadde blitt betydeleg endra dei siste ti åra, og behovet for betre samordning var blitt påpeika i fleire plandokument utover 1990-talet, var det imidlertid ikkje noko i desse som tyda på at ein ville igangsetje ei omfattande utgreiing av samfunnets sårbarhet og organiseringa av det sårbarhetsreduserande arbeidet. Ei rekkje hendingar på slutten av 1990-talet gjorde likevel at ein i rednings- og beredskapsavdelinga ønskte å setje fokus på det sivile beredskap og få prioritert feltet opp. Dette var noko Odd Einar Dørum meinte var viktig då han overtok som justisminister i mars 1999, og den 12. august same året blei Sårbarhetsutvalet nedsett. Med utgangspunkt i dei analytiske begrepa om ein aktiviserings- og defineringsprosess vil eg i det følgjande oppsummere denne første fasa av det som skulle bli eit forsøk på å omstille og samordne det sentral sivile beredskapsarbeidet.

4.4.1 Aktiveringsprosessen

Initiativet bak å opprette Sårbarhetsutvalet kom altså frå administrativt nivå i rednings- og beredskapsavdelinga i Justisdepartementet, og bortsett frå kontakten med Forsvarets forskingsinstitutt blei dette i det vesentlegaste arbeida med og utforma internt i avdelinga.

Prosessen kan derfor seiast å ha vore relativt lukka. Då Dørum blei gjort kjend med initiativet engasjerte han seg sterkt, og han deltok aktivt i arbeidet med å etablere utvalet. Kåre Willoch blei tidleg kontakta om leiarvervet, og då han var på plass blei han særleg mot slutten innlemma og deltok aktivt i planlegginga og opprettinga, både når det gjaldt utpeiking av deltakarane, samt utforming av mandat og kongeleg resolusjon. Sjølv om aktiveringsprosessen var hierarkisk organisert, der Dørum og departementsleiinga hadde den overordna kontrollen, er det likevel klart at Willochs deltaking var av betydning, særleg for den endelege organiseringa av utvalet og for mandatet. Ut over dette er aktiviseringsprosessen kjenneteikna av dei formelle rutinane ved etablering av utval, der Statsministerens kontor og regjeringa blir informert. Dette har ikkje hatt noko innverknad på nedsetjinga av utvalet.

4.4.2 Defineringsprosessen

Defineringsprosessen i initiativfasa kan seiast å vere relativt eintydig, der den overordna målsetjinga var å etablere eit utval for å gje feltet sivilt beredskap eit løft og prioritet i forhold til det militære forsvaret. Arbeidet starta med eit fokus retta mot behovet for å gjennomgå totalforsvaret og vektlegging av denne funksjonen, men enda opp med større poengtering av det moderne sårbare samfunnet og utfordringar dette skaper for tryggleiks- og beredskapsarbeidet. Problemoppfatninga var at feltet sivilt beredskap trengte eit løft og at forholdet mellom totalforsvarets sivile og militære del måtte vurderast. Løysinga på dette var å setje ned eit profilert offentleg utval leia av Kåre Willoch. Den overordna målsetjinga for dette utvalet var altså relativt klar, men likevel svært generell, og det blei utforma eit vidt mandat med stort rom for tolking. Det var i utgangspunktet ikkje intensjonen frå Justisdepartementet si side at utvalet skulle gå omfattande til verks når det gjaldt den *organisatoriske* innrettinga av feltet. Det sivile beredskaps organisatoriske innretting av feltet utgjorde kun ein liten del av mandatet, og var heller ikkje ein del av mandatet inntil like før den kongelege resolusjonen for etableringa av Sårbarhetsutvalet skulle ferdigstillast og presenterast for regjeringa.

Utgreiingsfasa – arbeidet i Sårbarhetsutvalet⁴⁹

3. september 1999 blei Sårbarhetsutvalet formelt oppnemnt av regjeringa. I dette kapitlet vil fokuset vere retta mot arbeidet i utvalet. Som det blei vist i det førre kapitlet var mandatet for Sårbarhetsutvalet svært vidt, og det opna opp for å gå inn på ei rekkje felt og områder som er av betydning for samfunnets tryggleik og beredskap. I dette kapitlet vil det bli vist korleis Sårbarhetsutvalet etter kvart kom til å rette fokuset mot meir bakanforliggjande aspekt ved det sivile beredskap, og den overordna organisatoriske innrettinga av feltet. Det vil bli gjort greie for korleis utvalet kom fram til modellen for sentral organisering, der ideen om å horisontalt samordne arbeidet for tryggleik og beredskap i eit eige departement representerer utvalets hovudgrep. Sårbarhetsutvalets arbeid vil til slutt i kapitlet bli oppsummert med straumningsperspektivets analytiske begrep om ein aktiverings- og defineringsprosess. Utgangspunktet for dette er at utvalsarbeid kan sjåast på som ein måte å kople deltakarar, problem, løysingar og beslutningssituasjonar i saman på (Egeberg 1981).

5.1 Organisering av arbeidet i Sårbarhetsutvalet

Sårbarhetsutvalet hadde sitt første møte den 14. september 1999 og sitt siste møte knappe 10 månadar etter, den 23. juni 2000. I alt hadde utvalet 13 møte, der tre av dei gjekk over to dagar, samt studieturar til USA, Tyskland, Sveits, Storbritannia og Sverige. Heile utvalet var med til USA, og halvparten av representantane var i Tyskland og Sveits og andre halvparten i Storbritannia og Sverige. Bortsett frå desse turane, då utvalet var delt i to, jobba det saman i plenum. Vidare blei det etablert ei referansegruppe, samansett av ekspertar som kom med faglege innspel og råd undervegs i arbeidet. Referansegruppa blei brukt mest på tekniske og fagspesifikke spørsmål, men ved eit høve også på organisatoriske spørsmål.⁵⁰ Bakgrunnen for å opprette ei referansegruppe var den knappe tidsfristen for utvalsarbeidet, saman med den betydelege arbeidsmengda som låg nedfelt i det vide mandatet. I tillegg til referansegruppa blei det etablert underutval på områda IKT, biologiske og kjemiske våpen og atomtrusselen. Dette var felt ein såg som særskilt viktige for Sårbarhetsutvalet, men som det var lite dokumentasjon på. Utover dette hadde utvalet eit sekretariat på 5 personar. Hovudsekretær som også var prosjektleiar kom frå Justisdepartementet, medan dei andre utvalssekretærene kom frå Direktoratet for sivil beredskap,

⁴⁹ I tillegg til intervju byggjer dette kapitlet på møtereferat som det ikkje kan refererast til eller siterast frå.

⁵⁰ Då Sårbarhetsutvalet presenterte tilrådinga om organisatorisk innretting av feltet for referansegruppa slutta gruppa seg til denne.

Forsvarets forskingsinstitutt, Nærings- og handelsdepartementet og frå TETRA-prosjektet.⁵¹ Tre av desse var engasjert i full tid, medan to var engasjert i 50 og 20 prosent stillingar. Sårbarhetsutvalet hadde altså eit relativt stort sekretariat til eit offentleg utval å vere, og det spegla den prioritet justisminister Odd Einar Dørum ønskte å gje det.

5.2 Arbeidet fram til jul 1999 – søkjande og sonderande

På Sårbarhetsutvalets første møte starta ein med å gjennomgå mandatet for arbeidet. Til tross for breidda i dette var det ingen som hadde spørsmål eller innvendingar til det. Alle var samde om at mandatet var svært vidt. Sjølv om enkelte utvalsmedlemmar kunne tenkje seg eit litt smalare og meir konkret mandat gjorde ein likevel ikkje noko forsøk på å tolke det. Utvalets leiar, Kåre Willoch, seier i intervju at han aldri har oppfatta slike mandat som så veldig strengt avgrensa, og at ingen kan hindre eit utval i å sjå på ting som fell utanfor dersom utvalet føler det er nødvendig.

Til tross for at Sårbarhetsutvalet ikkje brukte tid på direkte å tolke mandatet, brukte utvalet tid på å sondere feltet og kome fram til kva ein skulle gripe fatt i for å belyse den generelle termen *samfunnets sårbarhet*. Utvalet brukte heile perioden fram til jul 1999 på å snevre inn fokuset for kva det skulle konsentrere seg om. I denne tidlege fasa av utvalsarbeidet konsentrerte utvalet søkinga rundt ei rekkje særtema som sekretariatet allereie på det første møtet hadde foreslått for utvalet. Desse særtemaene var: IKT, telekommunikasjon, kraftforsyning, vassforsyning, pandemiar, massetilstrøyming av flyktingar, ABC-våpen, etterretning og overvaking og Noreg si rolle som energiproducent. For å klare den knappe tidsfristen gjorde utvalet seg ut over hausten 1999 nytte av mykje allereie tilgjengeleg materiale på desse felta, som til dømes dei tidlegare omtalte BAS-rapportane frå FFI, og andre ferdige eller pågåande utgreiingar. I tillegg brukte utvalet utanforståande ressursar og inviterte fram mot jul 1999 mykje ekstern ekspertise til å halde foredrag og orienteringar om avslutta og pågåande arbeid innanfor desse relativt spesifikke områda av det sivile beredskap.

Etterkvart som utvalet fekk oversikt over dei ulike særtema blei det klart at det var veikskapar i det eine området etter det andre, og at det mangla ein overordna strategi og eit felles prinsipp for tryggleiks- og beredskapsarbeidet. Med utgangspunkt i dette byrja utvalet så smått å stille spørsmål ved om det kunne ha noko å gjere med den overordna organiseringa av arbeidet. Desse tankane fekk modne til over jul 1999, og då utvalet møttes igjen på nyåret i 2000 kom ein for alvor inn på den viktige diskusjonen om det kunne vere ein bakanforliggjande årsak til at det var

⁵¹ TETRA står for Terrestrial Trunked Radio, som er eit felles radiokommunikasjonsnett for naudetatane

så store veikskapar i det sivile beredskap. Ein fekk ei gryande erkjenning av at den organisatoriske innrettinga var av betydning for tilstanden i feltet.

5.3 Arbeidet i 2000 – fokus på organisering og struktur

På det første møtet på nyåret blei det for alvor klart at den framtidige organiseringa av det sivile beredskap ville bli eit viktig tema for Sårbarhetsutvalet. Ekspedisjonssjefen for rednings- og beredskapsavdelinga i Justisdepartementet, Karen Alette Melander, var invitert for å gjere greie for det sivile beredskap, og ho gjekk langt i å antyde at Justisdepartementet hadde problem med å få til den overordna samordninga det var pålagt å utøve. Ho peika på at det sivile beredskap frå eit organisatorisk synspunkt er svært komplisert med mange aktørar, og at samordningsrolla til Justisdepartementet er uklar. Vidare fortalte ho at Justisdepartementet hadde ønskt å satse på systemretta internkontroll heller enn å samordne feltet over budsjettområde 05, men at andre departement har sett seg i mot dette. I tillegg er det eit problem for Justisdepartementet at det er svært dårlig kunnskap om det sivile beredskap i samfunnet, og at folk flest forvekslar det med Siviltforsvaret. Desse synspunkta blei støtta særleg av direktøren i Direktoratet for sivilt beredskap, Helen Bøsterud, som også framheva at når beredskapsarbeidet er spreidd over så mange departement, blir ansvarsforholda pulverisert og tryggleiksarbeidet venstrehandsarbeid. Også eksterne innleiarar⁵² skildra eit bilete for Sårbarhetsutvalet av eit sårbart samfunn med eit beredskapsfelt som er fragmentert og dårleg samordna.

Med bakgrunn i desse framstillingane og i egne erfaringar som særleg dei faglege representantane i utvalet hadde gjort seg, byrja ein å drøfte korleis ein skulle angripe problemstillinga omkring organiseringa av det sivile beredskap. Sekretariatet foreslo at ein skulle overlate til eksterne aktørar, som til dømes Forsvarets forskingsinstitutt, Statskonsult eller Asplan Analyse å greie ut dette. Utvalet meinte derimot at dette var ei politisk sak som dei sjølv måtte behandle for å løfte dette arbeidet opp og sikre det politisk gjennomslagskraft.

5.3.1 Eit eige departement for tryggleik og beredskap

På det neste møtet, i februar 2000, la sekretariatet fram eit notat med mål for og organisering av tryggleiks- og beredskapsarbeidet i Noreg. I dette blei tråden frå det førre møtet følgt opp, og notatet framheva at feltet er fragmentert, dårleg prioritert og til dels prega av ansvarsfråskriving og revirkamp. Det peika også på problemet med at feltet er dimensjonert etter gamle truslar og ikkje etter det moderne samfunnets sårbarhet, samt at beredskapsarbeidet synes lite visjonært.

⁵² Blant andre Viseadmiral Bjørnar Kibsgaard og Nils Holme frå Forsvarets Forskingsinstitutt.

Utvalet diskuterte dette, og kom fram til at det er viktig at sivilt beredskap ikkje berre blir grunngeve med faren for krig. Beredskapen må også fungere i ”vanlege” storulykker og kriser, og det er viktig å ha dei same personane i mest mogleg same arbeid både i normal- og krisesituasjonar. Problemet med dette er imidlertid at ansvarsprinsippet ikkje alltid fungerer.

Gjennom intervju kjem det fram at løysinga på denne utfordringa - og det som til slutt skulle framstå som eit av hovudgrepa Sårbarhetsutvalet fremja for å betre samfunnets tryggleik og beredskap - allereie så vidt var blitt lansert. Det var særleg utvalets leiar, Kåre Willoch, som tidleg, alt medan utvalet var i ferd med å få oversikt over situasjonen og problema i feltet, hadde lufta ideen om at ein burde gå meir omfattande til verks og sjå på den totale organiseringa av det førebyggjande tryggleiksarbeidet i Noreg. Med utgangspunkt i dei skildringane utvalet hadde fått av feltet som fragmentert, med beredskapsarbeidet spreidd over mange nivå og blant mange aktørar, og også med bakgrunn i dei personlege erfaringane med dette frå si tid som statsminister og fylkesmann, lanserte Willoch ideen om å samle alt arbeidet for tryggleik og beredskap i eit eige departement under ein statsråd med hovudansvar for dette:

Eg hadde ei uroleg fornemning, lenge før dette utvalet blei nedsett, av at vår sårbarhet var betydeleg og beredskapen eigentleg ganske dårleg. I utvalet fekk me eit sterkt inntrykk av at for det første så var ansvaret spreidd, og for det andre var det lite fokus på ansvaret i dei ulike delane av apparatet. For dei hadde jo andre ting som hovudoppgåve, ikkje sant? Og oppgåver som beredskap det utsett ein jo til i morgon, og i morgon så utsett ein det til i overmorgon (Kåre Willoch).

Det kan synast som at denne ideen om å samordne arbeidet for tryggleik og beredskap i eitt departement var noko Kåre Willoch hadde tenkt på allereie før han tok fatt på leiarvervet i Sårbarhetsutvalet, og som no fekk kome til uttrykk.⁵³ Willoch seier sjølv at ideen om eit eige departement var noko som kom under utvalsarbeidet, men at han likevel hadde eit klart mål om kva dei i utvalet skulle kome fram til:

Det er jo ei generell erfaring at nye idear ikkje er så nye som ein trur, og at ein har dei fleste ideane frå ein stad (Kåre Willoch).

Dei andre representantane i utvalet går lenger i å bekrefte at Willoch hadde tenkt på dette på førehand:

⁵³ Jamfør at det var Willoch som hadde fått tilført setninga i mandatet om at utvalet også skulle vurdere den organisatoriske innrettinga av feltet.

Willoch hadde nok tenkt på dette på førehand. Han kom ganske tidleg med utsegn som "kanskje me burde vurdere eit eige departement..." og etterkvart "dette tyder jo på at me bør samle..." og så kom det liksom "ja, kva om me foreslo eit eige departement" (Bjørnar Olsen).

Willoch foreslo, og forslaget hans om eit eige departement var ein radikal idé som, til tross for semja til slutt, vakte ei viss undring i resten av utvalet. Det var særleg dei faglege representantane i utvalet som møtte dette forslaget med skepsis:

Det er klart at både frå den militære sida og frå departementa og embetsverket som var representert i utvalet, så løfta ein jo litt på augebryna då me byrja å diskutere dette på alvor (Bjørnar Olsen).

Denne skepsisen gjaldt imidlertid ikkje så mykje forslaget i seg sjølv som det praktiske ved det, og realismen i det. Jan-Erik Larsen beskriv det slik:

Eg meinte nok at det hadde noko for seg. Hovudinnvendinga mot det var vel ikkje så mykje prinsipiell som for moglegheita til at dette her skulle gå gjennom. Det var ein god idé, men var han realistisk?

Frå embetsverket si side var ein skeptiske til moglegheita for å flytte på strukturar og gjennomføre ei såpass radikal omorganisering av sentralforvaltninga. Medan fleire av dei politiske representantane viste stor endringsvilje, var representantane frå embetsverket i større grad bundne av det ansvaret dei hadde i det daglege, og såg utfordringa i å snu på ein så stor del av oppgåvene og ansvarsfordelinga i beredskapsfeltet. Dette brukte utvalet derfor tid på å diskutere. Willoch argumenterte sterkt for departementet, og meinte at dette var ein logisk konsekvens av det inntrykket utvalet hadde fått av beredskapsarbeidet som fragmentert og spreidd utover heile sentralforvaltninga. Det var heller ikkje snakk om å opprette eit *nytt* departement, men eit *eige* departement for tryggleik og beredskap ved å omorganisere og avlaste andre departement for såpass mange og krevjande oppgåver at ein ville unngå at det totale antal departement blei større. Sjølv om dette kunne verke urealistisk for nokon, meinte Willoch at det i det minste var viktig å så ein idé, som kanskje ville bli plukka opp av andre etter ei tid og bli vidareført.

Det kan synast som at utanlandsturane, og særleg turane til USA og Tyskland vinteren 2000, gjorde at resten av utvalet blei meir positivt innstilt til Willoch sitt forslag om å samordne arbeidet for tryggleik og beredskap under eitt departement. I følgje Bjørnar Olsen var det særleg erfaringane frå USA som for alvor fekk i gang diskusjonen om korleis ein kunne straumlinjeforme ansvaret i dei offentlege apparata i Noreg. I USA var det overordna ansvaret for tryggleik og beredskap på dette tidspunktet i mykje større grad enn i Noreg samla gjennom eit overordna uavhengig organ, Federal Emergency Management Agency, direkte under presidenten.

Til tross for at USA er ein føderal republikk med beredskapsarbeidet spreidd ut over delstatsnivåa og dei lokale myndighetene, blei Sårbarhetsutvalet inspirert av den sterke sentrale styringa som likevel finnes i dette systemet:

Når dei skal ha ei krisehandteringsøving i USA, så er det etter eit dekret frå presidenten. Og det er noko me kan lære av her heime (Egil Jørgen Eikanger).

Også det klare sentrale ansvaret ein finn i Tyskland, der ansvaret for å samordne beredskapsarbeidet er lagt under innanriksdepartementet, inspirerte, og å samordne arbeidet med tryggleik og beredskap i eitt departement kom i følgje hovudsekretæren for utvalet etterkvart til å framstå som den einaste løysinga. Eit slikt forslag var imidlertid langt frå det dei fleste utvalsmedlemmane hadde venta seg i utgangspunktet, og at ein faktisk blei samde om og ville gå inn for eit så radikalt forslag forbausa representantane. Det synes klart at leiaren si påverknad har vore avgjerdande for dette, og at han i tillegg til å fremje forslaget klarte å oppsummere ei semje som dei andre utvalsmedlemmane ikkje alltid oppfatta var der før han kom med det:

Willoch oppsummerte jo, det var ein fonøyelse, me var imponert over at me hadde sagt så mykje fornuftig (Egil Jørgen Eikanger).

5.3.2 Alternativ til departementet for tryggleik og beredskap

Sjølv om Willoch var klar på at det skulle vere eit eige departement for tryggleik og beredskap, og ikkje eit nytt departement, vurderte utvalet likevel også andre alternativ. Dette blei gjort delvis ut frå forslag frå dei andre i Sårbarhetsutvalet, men også som eit bevisst legitimerande handgrep for å styrke utvalet sine tilrådingar. Det alternative forslaget som utvalet vurderte mest inngåande, og som fleire av utvalsmedlemmane på eit tidleg tidspunkt tykte kunne vere eit godt alternativ til tryggleiksdepartementet, var spørsmålet om ansvaret for tryggleik og beredskap kunne knyttast opp mot Statsministerens kontor. Med ei slik organisering ville ein sikre merksemd på høgt politisk nivå og eit overordna og samordna fokus på tryggleiksarbeidet. I eit foredrag som dåverande departementsråd ved Statsministerens kontor, Bjørn T. Grydeland, heldt for Sårbarhetsutvalet blei det imidlertid signalisert ein sterk motvilje mot dette forslaget. Frå Statsministerens kontor si side såg ein ikkje behov for å styrke samordninga av den sivile beredskapen og Grydeland hevda at prinsippa og ansvaret for det sivile beredskap allereie var klare og tydelige, og at det ikkje finnes kjente svake ledd i beredskapen. I følgje departementsråden var det heller ikkje behov for å auke merksemda og fokuset på tryggleiks- og beredskapsarbeidet, fordi statsrådene allereie *veit* at dei har ansvaret. Denne oppfatninga gjekk heilt på tvers av Sårbarhetsutvalet sitt inntrykk av feltet, og mange av medlemmane i utvalet

oppfatta framleis alternativet med Statsministerens kontor som godt. Utvalets leiar derimot, tykte dette var ein svært dårleg idé, men ut frå ei anna grunngjeving enn departementsråd Grydeland. Willoch viste til at Statsministerens kontor ikkje er eit vanleg departement, og at Statsministerens kontor ikkje har kapasitet eller ressursar til å belastast med spesielle saker. Dette var det få, eller ingen, i utvalet som hadde erfaringsmessig bakgrunn eller autoritet til å utfordre leiaren på, og han fekk relativt kjapt resten av utvalet bort frå denne ideen:

Willoch fortalde oss på ein grei og roleg måte kva dei driv med i Statsministerens kontor, og så skjønnte me at dette ikkje var staden. Og du veit, det var ein stor fordel å ha ein så erfaren leiar som me hadde. Han lytta, og så overbeviste han oss om at dette ikkje var staden (Egil Jørgen Eikanger).

Me andre, me hadde jo ikkje nokon bakgrunn for å meine noko om det. Så Willoch var nok den som kom med svaret på det spørsmålet, han gjorde det veldig klart (Per Sefland).

Sårbarhetsutvalet vurderte også andre alternative løysingar, om enn ikkje så inngåande som modellen med Statsministerens kontor. Tidleg i prosessen var utvalet inne på om det var mogleg å samle arbeidet for tryggleik og beredskap under Riksrevisjonen, altså under Stortingets kontrollorgan, for å poengtere alvoret når det gjeld det sivile beredskap. Sjølv om særleg dei offentleg tenestemennene hadde erfaring frå og var innforstått med den autoriteten dette organet har, var denne løysinga likevel ikkje i tråd med tankane om eitt departement og ein statsråd med tryggleik og beredskap som hovudområde, og utvalet gjekk derfor raskt bort frå denne ideen.

Ei anna løysing utvalet lanserte var å leggje ansvaret for det sivile beredskap til Forsvarsdepartementet, slik ein i Justisdepartementet tidlegare hadde framlagt som ei alternativ løysing i det interne strategiprojektet i 1999.⁵⁴ Eit slikt totalforsvarsdepartement kunne tenkjast som ei logisk og forenkla løysing, med betre heilskap og større fleksibilitet. Med ein slik modell frykta imidlertid utvalet at det sivile tryggleiks- og beredskapsarbeidet vil bli nedprioritert og ytterlegare marginalisert til fordel for det militære beredskap, og det var i praksis ingen som ønskte å gå inn for dette (NOU 2000:24).

Eit fjerde alternativ som blei presentert, men heller ikkje vurdert som ei god løysing, var å leggje beredskapsarbeidet til Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Dette var også ei løysing som Justisdepartementet hadde foreslått i den interne utgreiinga i 1999. Sårbarhetsutvalet meinte at Arbeids- og administrasjonsdepartementet i så fall måtte omorganiseras og framstå som eit departement med tryggleik- og beredskap som eit kjerneområde. Dette ville innebære at

⁵⁴ Ei slik løysing finn ein også i andre land, blant anna Sverige og Sveits.

departementet blei såpass tømt for dei arbeidsoppgåvene det har i dag at det langt på veg ville kome nært opp til å etablere eit nytt departement. Av denne grunn var det heller ingen som vurderte dette forslaget som realistisk (NOU 2000:24).

Som eit alternativ til Arbeids- og administrasjonsdepartementet vurderte Sårbarhetsutvalet å styrke samordningsansvaret til eit avgrensa antal sektordepartement, ved til dømes å samle alt som gjeld økonomisk beredskap til Nærings- og handelsdepartementet, alt som gjeld kommunikasjonsberedskap til Samferdsledepartementet, og så vidare. Uvalet konkluderte imidlertid med at dette ikkje ville gie den overordna samordninga som ein såg som noko av det viktigaste for feltet, samstundes som det ikkje ville blitt eit fokusert miljø der sivilt beredskap ville få gjennomslagskraft (NOU 2000:24).

Det siste alternativet utvalet gjorde greie for var å utdjupe og tydeleggjere Justisdepartementet sitt samordningsansvar, særleg med tanke på dei omstillingsprosessane som på dette tidspunktet føregjekk i departementet.⁵⁵ Dette slo Sårbarhetsutvalet likevel frå seg med den same grunngevinga om overordna ansvar og samordning, samt behovet for kontinuerlig fokus og merksemd (NOU 2000:24).

Bortsett frå forslaget om å leggje ansvaret for tryggleik og beredskap under Statsministerens kontor, som dei fleste i utvalet, med unntak av leiaren, i utgangspunktet såg som ei god løysing, blei altså desse andre alternativa i praksis ikkje vurdert som reelle løysingar. Dei blei meir brukt for å underbygge og poengtere det endelege løysingsforslaget om eit eige tryggleiksdepartement, og for å få fram at utvalet faktisk hadde gjort ei grundig drøfting og vurdering av andre alternativ.

5.3.3 Innhaldet i tryggleiksdepartementet

I forhold til forslagets omfattande karakter var det altså relativt enkelt å einast om den overordna ideen om at ein burde samordne arbeidet for tryggleik og beredskap horisontalt i eitt departement, som utvalet på dette tidspunktet såg for seg som eit innanriksdepartement. Når dette var på plass tok utvalet fatt på arbeidet med å greie ut kva organ og funksjonar som burde samordnast under dette departementet.

⁵⁵ Etablering av Politidirektoratet (vedteke i februar 2000), overføring av utlendingsforvaltninga til Kommunal- og regionaldepartementet, overføring av det administrative ansvaret for Datatilsynet til AAD og vurdering av domstolane si administrative forankring.

Nokre av desse funksjonane fall fort på plass, som Direktoratet for sivilt beredskap med Sivilforsvaret, Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern, hovudredningssentralane og fylkesmennenes beredskapseiningar. Dette er ”klassiske” sivilt beredskaps-funksjonar som naturleg kan seiast å høyre inn under ein overordna beredskapsorganisasjon. Utvalet meinte også at Arbeidsmiljø- og tryggleiksavdelinga som då låg under Kommunal- og regionaldepartementet burde leggjast inn under dette departementet,⁵⁶ og at ein også burde vurdere om Oljedirektoratets tryggleiksavdeling og Statens strålevern burde underleggjast styring frå tryggleiksdepartementet. I tillegg var det brei semje i utvalet om at ansvaret for nasjonal krisehandtering må leggjast til ei eining under tryggleiksdepartementet, heller enn å vere spreidd ut over alle departementa slik dagens system er, der alle departement er føresett å kunne utøve krisehandtering under alvorlege kriser som inntreff under det respektive departements ansvarsområde.

5.3.3.1 EOS-tenestene

Det var også semje om å samordne andre funksjonar, som kunne opplevast som meir kontroversielle og som ein gjerne ville ha forventa at fleire av representantane ville stille seg negative til. Dette gjaldt først og fremst forslaga om endringar i EOS-tenestene, og særleg forslaget om at den delen av Forsvarets tryggingsteneste (FO/S) som ville få oppgåva som Nasjonal tryggleiksmyndighet når den nye tryggingslova (jmfr. kap. 3) trådde i kraft, skulle leggjast til departementet for tryggleik og beredskap. Forsvarsdepartementet hadde i september 1998, 4 månader etter at den nye tryggingslova blei vedteke, lagt fram ei innstilling om moglege fredstidsmodellar for den nasjonale tryggingstenesta. Der anbefalte dei å organisere Nasjonal tryggleiksmyndighet som eit frittståande direktorat under Forsvarsdepartementet. Dette meinte Sårbarhetsutvalet var ein dårlig modell som ville vere med å auke fragmenteringa i feltet og stille store krav til samordning. Eit samla utval, inkludert Forsvarsdepartementets representant, sjefen for Forsvarets tryggingstab Jan Erik Larsen, gjekk derfor inn for å dele Forsvarets tryggingsteneste i to, og leggje den delen som ville få oppgåva som Nasjonal tryggleiksmyndighet etter tryggingslova under det foreslegne tryggleiksdepartementet, som ei logisk forlenging av målet om å samordne arbeidet med sivil tryggleik og beredskap betre. Dette var eit relativt radikalt forslag i seg sjølv, og det blir forsterka ved at utvalet også ville organisere det dåverande Politiets overvakingsteneste (POT) inn under det same departementet. Sjølv om nasjonal tryggleiksmyndighet ville bli eit *sivilt* organ under eit departement med ansvar for tryggleik og beredskap, var det likevel radikalt å foreslå å samordne overvakingstenesta og deler av tryggingstenesta under same tak. Dette har ein tradisjonelt vore negative til i frykt for

⁵⁶ Denne avdelinga blei overført til Arbeids- og administrasjonsdepartementet 1. april 2001.

samanblanding av roller og for tette band mellom dei to tenestene. Sjølv om ein kunne forvente større usemje var utvalet altså samstemt i dette spørsmålet, inkludert Jan Erik Larsen frå FO/S:

Eg må innrømme at eg var litt overraska av at han (Jan Erik Larsen) ikkje gjekk hardare imot det, men eg oppfatta det slik at han hadde reflektert over det og konkludert for eigen del med at dette var mogleg (Bjørnar Olsen).

Per Sefland, sjefen for det dåverande POT, hadde heller ikkje forventa at dei militære representantane ville gå inn for å organisere tryggleiksmyndigheten ut av Forsvarsdepartementet:

Det var ei overrasking at dei militære faktisk aksepterte dette.

I tillegg til å leggje den delen av Forsvarets tryggingsteneste som skulle få oppgåva som Nasjonal tryggleiksmyndighet under departementet som skulle ha det sentrale ansvaret for tryggleiken i det sivile samfunnet, såg Sårbarhetsutvalet eit stort behov for å betre den overordna organiseringa av EOS-tenestene. Som det er vist i kapittel 3 er dei tre tenestene komplementære når det gjeld ansvarsområde, medan forholdet mellom dei har vore prega av eit dårleg samarbeidsklima. På bakgrunn av fyldige innspel frå dei som representerte og hadde kjennskap til EOS-tenestene i utvalet, samt ei utgreiing frå fylkesmannen i Aust-Agder, generaløytnant Hjalmar Sunde, meinte Sårbarhetsutvalet at det var nødvendig med grunnleggjande endringar for å betre på forholdet og auke koordineringa mellom desse tenestene. Det blei fremja to moglege løysingar på dette. Den eine var å slå saman dei tre tenestene under ei felles leiing. Denne modellen blei imidlertid aldri vurdert som ei realistisk løysing, då ei slik samanslåing kan skape eit maktsentrum og kome i konflikt med viktige rettstryggleiksprinsipp (NOU 2000:24). Det andre alternativet, som utvalet gjekk inn for, var å leggje ansvaret for koordineringa av EOS-tenestene til eit eige myndighetsorgan. Utvalet foreslo å opprette eit eige koordineringsorgan eller sekretariat i det departementet som skulle ha det overordna ansvaret for tryggleik og beredskap. Dette koordineringsorganet såg utvalet for seg som eit bindeledd mellom sivile myndigheter og EOS-tenestene, som kunne innhente, bearbeide og prioritere dei sivile myndighetenes behov for informasjon. Organet var også tenkt å vurdere og anbefale tiltak overfor andre departement og anbefale kriterium for vern av informasjon og objekt (NOU 2000:24). Også dette forslaget var det brei semje om i utvalet.

Samordning av Direktoratet for sivilt beredskap, Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern, hovudredningssentralane, fylkesmennenes beredskapseiningar, Arbeidsmiljø- og

tryggleiksavdelinga, Oljedirektoratets tryggligesavdeling, Statens strålevern, Nasjonal tryggleiksmyndighet og koordineringsorganet for EOS-tenestene fall altså relativt raskt på plass under det tenkte departementet for tryggleik og beredskap. Det var imidlertid ein annan funksjon som det ikkje var like lett å definere inn som ein naturleg del av det overordna grepet med eit tryggleiksdepartement. Dette gjaldt forslaget om å skilje politiet frå Justisdepartementet og samordne det med dei ovanfor nemnte funksjonane, under departementet med hovudansvar for tryggleik og beredskap.

5.3.3.2 Politiets overordna departementale tilknytning

Som i spørsmålet om overordna departemental organisering var utvalets leiar, Kåre Willoch, tidleg klar på at det var eit nødvendig handgrep å skilje politiet - som er ein av dei viktigaste operative aktørane i det sivile beredskap, men som også utgjer ei av dei tradisjonelle kjerneoppgåvene i Justisdepartementet - frå dette departementet og leggje det under departementet for tryggleik og beredskap. Dette blei opplevd som eit kontroversielt forslag, og fleire av dei andre representantane i utvalet måtte ”ta det med seg heim” for å tenkje gjennom det og sikre seg om at det ikkje var for eit for radikalt brot med den tradisjonelle organisering av justissektoren. Etter ein tenkjepause kunne imidlertid alle, bortsett frå ein av representantane, gå inn for det.

Representanten frå Venstre, noverande samferdsleminister Toril Skogsholm, var skeptisk til forslaget om å flytte politiet ut frå Justisdepartementet og inn i eit departement med ansvar for tryggleik og beredskap. Ho peika på at politiet ivaretek fleire funksjonar ut over det som kan definerast som sivile beredskapsoppgåver. I tillegg hadde Stortinget i februar 2000 vedteke å opprette eit nytt politidirektorat som politiet skulle leggjast under, og Skogsholm meinte at dette direktoratets plassering måtte underleggjast ei breiare vurdering enn det Sårbarhetsutvalet var i stand til å gjennomføre. Ho meinte også at politidirektoratet måtte få den ro og tid det trengte på å etablere seg, og at ein derfor ikkje burde setje i gang omfattande endringar av politiorganiseringa så kort tid etter at ei anna omorganisering var vedteke.

Sjølv om Toril Skogsholm uttrykte at ho klart støtta ideen om å koordinere, og eventuelt samle ei rekkje oppgåver og verksemder under eitt departement, blei usemja hennar likevel oppfatta som eit uttrykk for meir tradisjonell venstrepolitikk:

Det er ikkje akkurat god venstrepolitikk å opprette eit stort tryggleiksdepartement (Bjørnar Olsen).

I tillegg til usemja om politiets departementale tilknytting, kjem det gjennom intervjuet fram at ho også var skeptisk til å skilje politiet frå domstolane, og dermed bryte straffesakskjeda. På dette punktet var det ei fundamental usemje mellom særleg Skogsholm og Willoch:

Forslaget ville medføre store endringar i Justisdepartementets arbeidsområde, og brot i linja mellom politiet og domstolane. Dette var ringverknader som gjorde at ho ikkje kunne vere med på det. Venstreideologien seier nemleg at det skal vere samanheng i det dei kallar for straffesakskjeden. Eg derimot meiner at straffesakskjeden burde vere broten (Kåre Willoch).

Willoch hadde jobba med spørsmålet ved andre høve, og var ein sterk forkjempar for å skilje politiet og domstolane. Han meinte nemleg at det er ei uheldig samanblanding av roller når ein statsråd både har ansvaret for politiet og for domstolane:

At sjølv rettsapparatet skal holde med staten, det er ikkje rett. Så det at vårt forslag om eit eige departement for tryggleik ville medføre eit brot i linja mellom politiet og domstolane, det tykte eg var heilt utmerka (Kåre Willoch).

Gjennom intervjuet med representantane i Sårbarhetsutvalet blir det av fleire trekt fram at Toril Skogsholm var ein av dei politiske representantane som stod i nærast kontakt med partiet sitt under utvalsarbeidet, og det synes som ho hadde særleg kontakt med Odd Einar Dørum, som ho hadde vore statssekretær for då han var Samferdsleminister før han tok over som Justisminister i mars 1999. Som det er gjort greie for i kapittel 4 var det ikkje Dørum's intensjon at Sårbarhetsutvalet skulle foreslå så radikale strukturendringar som det gjorde, og han tykte ikkje at forslaget om eit eige tryggleiksdepartement med politiet organisert inn var nokon god idé.

Etter kvart som det nærma seg slutten på utvalsarbeidet viste det seg at spørsmålet om politiets organisatoriske forankring var det einaste spørsmålet det ikkje kom til å bli einstemmighet om. Særleg leiaren, men også fleire av dei andre representantane i utvalet, ønskte å få til ei semje også rundt dette forslaget, slik at dei kunne levere frå seg ein samstemt og meir slagkraftig rapport:

Eg hugsar at Willoch var opptatt av at me måtte få bukt på denne usemja, slik at me kunne få ei einstemmig innstilling. Han og nokre av oss andre tykte nok at det ville vere ein styrke i det (Bjørnar Olsen).

Willoch gjekk relativt sterkt inn for dette og gjennom intervjuet kjem det fram at det mot slutten av utvalsarbeidet blei gjort fleire forsøk på å overtale Toril Skogsholm til å slutte seg til resten av utvalet. Skogsholm modererte standpunktet sitt litt, særleg i spørsmålet om straffesakskjeda, men Willoch klarte likevel ikkje å overtale ho til heilt å droppe dissens. Det var nemleg klart at det ikkje berre var å overtale henne, men at ein også måtte overtale støttespelarar i partiet. Gjennom

intervjua synes det som at særleg Odd Einar Dørum, som på dette tidspunktet var avgått som justisminister og formelt sett ikkje lenger stod i noko forhold til Sårbarhetsutvalet, deltok aktivt og støtta Skogsholm i dette spørsmålet:

Sjølv om Dørum ikkje offisielt var engasjert i denne dissensen, syntes han det var ein veldig dårlig idé, det der departementet! Me strakk oss eit stykke for å prøve å få til ei einstemmeg innstilling, men eg skjønna jo den politiske situasjonen (Kåre Willoch).

Utvalets einaste dissens var dermed eit faktum.

5.3.3.3 Tilsyn

I tillegg til å samordne organa som no er blitt gjennomgått, kom Sårbarhetsutvalet etterkvart fram til at det måtte gjerast enda eit grep for å betre samordninga på sentralt nivå, nemleg å gå gjennom tilsynsorganiseringa i tryggleiks- og beredskapsfeltet. I 1999 fanns det 54 statlege tilsyn og 24 av desse hadde oppgåver knytt til det sivile beredskap (NOU 2000:24). Sårbarhetsutvalet hadde problem med å sjå at det fanns eit gjennomgåande prinsipp for desse, og organiseringa bar preg av historiske tilfældighetar og ad hoc baserte løysingar. Mangelfull systematikk og eit stort reguleringsomfang gjer at regelverket framstod komplekst og uoversiktleg, og til tross for at Stortinget allereie i 1994 la til grunn at det skulle innførast eit tilsynssystem for sivilt beredskap basert på internkontrollprinsippet, var eit slikt system som tidlegare vist framleis ikkje innført. For å bøte på desse problema meinte utvalet at det burde utviklast ein samla strategi og metode for alle tilsyna av betydning for tryggleiks- og beredskapsarbeidet, samstundes som dei ville gje eitt departement rett og plikt til å vurdere tryggleiks- og beredskapsmessige veikskapar i andre departement og på tvers av sektorane. I tillegg meinte utvalet at fleire tilsyn kunne slåast i saman, til dømes innan transportsektoren. Då ville ein oppnå betre kapasitet, kompetanse og styrke, noko som igjen ville føre til auka ryddighet i feltet (NOU 2000:24).

Eit av dei største problema utvalet identifiserte når det gjaldt tilsynsproblematikken var imidlertid at dei aller fleste tilsynsetatane ikkje var uavhengige av det sektordepartement som hadde forvaltningsansvaret for den sektoren tilsynet skulle føre kontroll med. Når det gjeld tryggleikstilsyn kan dette føre til ei samanblanding av tryggleiksomsyn med meir generelle næringspolitiske omsyn, og dette kan skape uklarhet om kva omsyn som til ei kvar tid er dei primære (NOU 2000:24). Dette er ein typisk ”bukken og havresekken” situasjon, og utvalet meinte at ein burde sjå på organisatoriske alternativ som kan bidra til å gjere tilsyna meir uavhengige.

Gjennom intervju kjem det fram at ein også i dette spørsmålet fekk eit skilje særleg mellom Toril Skogsholm og resten av utvalet. Fleirtalet i utvalet meinte at tryggleiks- og beredskapstilsyna som ein hovudregel bør leggjast under eit anna departement enn det som har forvaltningsansvaret for den respektive sektor. Som ein logisk konsekvens av forslaget om å samordne tryggleiksarbeidet i eit eige departement, meinte dei at organ for tilsyn med tryggleik og beredskap må leggjast under dette. Konsekvensen ville då vere å i større grad reindyrke tryggleiksdimensjonen i tilsyn som per i dag også har andre tilsynsoppgåver. Toril Skogsholm var betenkt over dette, og ho var skeptisk til ideen om å reindyrke at kvart tilsyn berre skulle ha eitt formål, og eine og aleine tene tryggleiksarbeidet. I tillegg var ho også skeptisk til å skilje ut tilsyna frå sektordepartementa.

I denne saka blei utvalet imidlertid samd, sjølv om fleirtalet modererte seg og formuleringane av den grunn blei litt rundare. I den endelege rapporten seier ikkje utvalet konkret korleis spørsmålet om autonomi kan løysast, men gjer greie for to ulike modellar. Den eine løysinga går ut på å leggje tryggleikstilsyna under det føreslegne tryggleiksdepartementet. Alternativt kan ein skilje ut dei delane av tilsyna som omfattar arbeid med tryggleik og beredskap til eigne avdelingar med styrings- og rapporteringslinje til tryggleiksdepartementet (NOU 2000:24).⁵⁷

5.4 Sårbarhetsutvalets innstilling

Sårbarhetsutvalet hadde sitt siste møte den 23. juni 2000, og den 4. juli avga utvalet rapporten til Justisdepartementet. I NOU 2000:24, *Et sårbart samfunn. Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet* skildra Sårbarhetsutvalet eit moderne samfunn som er meir sårbart enn før. Svikt i nokre få avgjerdande funksjonar kan føre til at store delar av samfunnet får omfattande problem. Forhold som utvalet identifiserte som utfordringar for samfunnets tryggleik og beredskap var blant anna dei teknologsike endringane, den auka kompleksiteten i samfunnet, auka kostnads- og effektivitetspress, reduksjonen i bemanninga i mange verksemdar og utsetjing av offentlege tenester til kommersielle verksemdar. Dette er tryggleiksutfordringar som er betydeleg endra i forhold til berre for nokre få år sidan. Eit meir sårbart og ope verdssamfunn gjer at usikkerheten og uforutsigbarheten er større. Dette meinte Sårbarhetsutvalet krev stadig tilpassing av tryggleikstiltak og beredskap frå den øvste politiske og administrative leiing.

⁵⁷ Eit eksempel på ei slik løysing finn ein i oljesektoren, der Oljedirektoratet rapporterer til Arbeids- og administrasjonsdepartementet i HMS- spørsmål, og til Olje- og energidepartementet i øvrige saker.

Sårbarhetsutvalets rapport famna som tidlegare nemnt over ei rekkje sektorar og inneheld omfattande skildringar og tilrådingar knytta til desse.⁵⁸ Som det er gjort greie for blei likevel det organisatoriske spørsmålet svært sentralt for utvalet, og i NOU 2000:24 blir betydninga av at tryggleiks- og beredskapsarbeidet får ei god organisatorisk forankring understreka.

Eit sentralt poeng for Sårbarhetsutvalet er at tryggleiks- og beredskapsarbeidet i Noreg er prega av sterkt fragmentert ansvar og organisering, og at den sterke oppsplittinga av ansvar og fagmiljø mellom departement, direktorat og tilsyn, saman med ei svak samordning, er viktige bakanforliggjande årsaker til veikskapane i tryggleiks- og beredskapsarbeidet. Organisering og ansvarsforhold på sentralt nivå bidreg også til å stykke opp tryggleiksarbeidet på lokalt nivå, og dette forsterkar fragmenteringa i feltet.

Utvalet meinte likevel at det er viktig å halde fast på det rådande ansvarsprinsippet, men at problema i dagens tryggleiks- og beredskapsarbeid talar for ei sterkare samling og konsentrasjon av viktige kontroll- og beredskapsoppgåver. Tryggleik og beredskap må vere klart samordna, og det må gjevast politisk tyngde og merksemd. Av den grunn via Sårbarhetsutvalet ein eigen del av rapporten til organisatoriske endringar på sentralt nivå. Her slo dei fast at dagens organisering av nasjonal krisehandtering ikkje er god nok, og at ordninga der alle departement har ansvar for å vere førebudd på å måtte ta på seg ansvaret for ei nasjonal krisehandtering er lite høveleg. Utvalet slo vidare fast at mykje av beredskapsarbeidet framleis er retta mot konvensjonell krigføring, og at det synes som om Justisdepartementet har problem med å utføre samordningsansvaret sitt. Sårbarhetsutvalet forklarar dette med uklar rolle og kapasitetsproblem. Den kongelege resolusjonen av 16. september 1994 gir rom for ulike tolkingar av Justisdepartementet sitt samordningsansvar. Den kan tolkast som å vere sterkt avgrensa til berre å gjelde for tryggleikspolitiske kriser og krig, eller den kan tolkast som å famne mykje breiare enn dette. Ein del områder er heller ikkje innlemma i Justisdepartementet sitt samordningsansvar, som til dømes brannberedskap, beredskap mot akutt forureining, IKT-beredskap og massetilstrøyming av flyktingar.⁵⁹ I tillegg poengterte Sårbarhetsutvalet at beredskapsarbeidet er drive fram av ei lita avdeling i Justisdepartementet, som også har ansvaret for den sivile verneplikttjenesta, og at det er

⁵⁸ I tillegg til organisatoriske endringar på sentralt nivå fagnar utvalets forslag om følgjande sektorar: IKT, kraft, transporttryggleik, forsyningsberedskap, olje- og gassverksemd, smittevern, matvaretryggleik, vassforsyning, atomtrusselen, trusselen frå kjemiske og biologiske våpen, massetilstrøyming av flyktningar, informasjonsberedskap, organisert kriminalitet, terror, sabotasje, redningstenesta, tilfluktsrom, varslings, evakuering, kriseberedskap i kommunar og fylker, forholdet politi-Forsvaret, og forskning, utvikling og evaluering.

⁵⁹ Per 4. juli 2000 hadde Kommunal- og regionaldepartementet ansvaret for brann- og flyktningeberedskap, Miljøverndepartementet hadde ansvaret for akutt forureining, ansvaret for IKT var spreidd over alle departement og over heile forvaltninga.

nærleggjande å anta at den politiske leiinga i Justisdepartementet er belasta med så mange andre viktige oppgåver at det er liten moglegheit for å engasjere seg i beredskapsarbeidet.

Sårbarhetsutvalet slo vidare fast at tryggleik og beredskap for vern av samfunnet er underprioritert budsjettmessig. Budsjettet for det sivile beredskap i Noreg utgjer om lag 1,5% av Forsvarets budsjett, og er i tillegg mykje mindre enn til dømes budsjettet for sivilt beredskap i Sverige.

Til slutt gjorde utvalet greie for ein omfattande treighet i beslutningsprosessane i det sivile beredskap. Utvalet viste til at det tok over ti år å vurdere eit nytt beskyttelseskonsept for sivilbefolkninga etter den kalde krigens slutt, og til at internkontroll og tilsyn som var meint som prinsipp for beredskapsarbeidet enno ikkje er innført. I tillegg viste utvalet at beredskapsarbeidet har vore reaktivt og hendingsorientert, heller enn målstyrt etter ein samla strategi.

På bakgrunn av dette foreslo altså Sårbarhetsutvalet å leggje særleg viktige aspekt ved samfunnets tryggleiks- og beredskapsarbeid til eit eige departement med autoritet og gjennomslagskraft for samfunnstryggleik i brei forstand. Dette departementet skal ha ansvar for å ta initiativ, fungere som pådrivar og vere koordinator og kontrollør for samfunnstryggleiken i breiast mogleg betydning, samt ha ansvaret for nasjonal krisehandtering og redningsteneste. Departementet skal vurdere den samla ressursbruken i det sivile beredskap, fremje forslag overfor dei andre departementa for å oppnå betre samordning av ressursane, koordinere og leggje fram tverrsektorale handlingsplanar og ta initiativ til samarbeid. Det skal og gjevast eit eintydig og fullstendig formelt grunnlag for samordningsverksemda. Som det er gjort greie for ovanfor gjekk Sårbarhetsutvalet inn for å leggje Direktoratet for sivilt beredskap med sivilforsvaret, Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern, Hovudredningssentralane, Fylkesmennenes beredskapseiningar, den Nasjonale tryggleiksmyndigheten, koordineringsorgan for EOS-tenestene, Politidirektoratet, Politiets overvakingsteneste, Arbeidsmiljø- og tryggleiksavdelinga, Oljedirektoratets tryggleiksavdeling, Statens strålevern og andre viktige tilsynsorgan under dette departementet.

Til tross for at dette er eit relativt radikalt forslag som vil medføre store organisatoriske endringar, såg utvalet, med unntak av Toril Skogsholm gjennom hennar dissens angående politiet, på det som realistisk og nødvendig. Forslaget var ein logisk konsekvens av skildringa av problema som er i feltet, og til tross for ein viss skepsis i byrjinga blir forslaget heldt fram som det einaste rette. Bjørnar Olsen går faktisk så langt at han kallar det ei minimumsløysing:

Me hadde jo høve til å foreslå det nokre tykkjer er store og radikale endringar, men eg med fleire tykkjer vel meir at me var på ei slags minimumsløysing.

5.5 Om arbeidet i utvalet meir generelt; semje under ein sterk leiar

Fleire av representantane kom til det første utvalsmøtet med ei forventning om at arbeidet ville bli prega av usemje og dissensar. Bakgrunnen for dette var den samansetjinga av utvalet justisministeren hadde valt, med 50 prosent politiske representantar, der alle dei politiske partia på Stortinget var representert med unntak av Kystpartiet, og med fagrepresentantar frå ulike etatar som ein forventa hadde ulike interesser og mål med arbeidet. Gjennom fokuseringa på spørsmålet om departemental organisering og dissensen som blei flagga om politiet og politidirektoratets rolle i dette, kan ein få inntrykk av at utvalsarbeidet også faktisk blei prega av konflikt og harde frontar, særleg mellom Toril Skogsholm og Kåre Willoch med resten av utvalet på si side.

Sjølv om spørsmålet om overordna organisatorisk innretting av beredskapsfeltet blei eit stort tema med mykje engasjement rundt er det som kom til å kjenneteikne Sårbarhetsutvalets arbeid likevel utstrakt semje. Toril Skogsholms dissens på politiet var den einaste i heile det omfattande utvalsarbeidet, og sjølv om ho blei freista overtalt blir det understreka at dette skjedde i ein positiv tone og at dei andre utvalsmedlemmene hadde forståing for standpunktet hennar og den situasjonen ho var i. Representantane som er intervjuua trekk alle fram den gode stemninga som prega utvalsarbeidet, og fleire understrekar at deltakinga var ei svært positiv erfaring:

Eg tykte det var veldig oppmuntrande å jobbe i Sårbarhetsutvalet. Det me var mest usamde om var kva slags vin me skulle velje til maten. Det var ein forbausande samansveisa gjeng, og det var trist når det var over (Egil Jørgen Eikanger).

Dette blir bekrefta av utvalets sekretær:

Det var egentleg ganske utruleg – og det har eg tenkt mykje på i ettertid – at eit slikt utval med det vanvittige spennet det var blant utvalsmedlemmene var så skjønt samde om det meste (Arthur Gjengstø).

Fleire av utvalsmedlemmane trekk fram at denne semja kan forklarast med at løysingane blei oppfatta logiske og som dei einaste rette. For å kome fram til denne erkjenninga synes imidlertid leiarens innverknad som avgjerande:

Leiaren hadde på førehand ei sterk overtøying om at her må det gjerast noko heilt anna, så utvalet blei nok prega av det. Han var personleg engasjert og drev det fram med tempo og kvalitetssikring (Per Sefland).

Gjennom intervjuet kjem det fram at Willoch blei oppfatta som svært innsiktsfull og overbevisande, og at hans vurderingar vart tungt i utvalsarbeidet - kanskje til og med på ein slik måte at det kunne opplevast som vanskeleg å markere usemje. Willoch hadde ei klar forventning om kva ein kunne kome fram til og jobba målretta for dette, og han hadde ikkje noko problem med å få med seg resten av utvalet i det. Dette leiarskapet trer gjennom intervjuet fram som eit heilt sentralt kjenneteikn ved Sårbarhetsutvalet og det synes klart at Kåre Willoch, både i kraft av å vere leiar, men også i kraft av den respekterte person han er, spelte ei svært viktig rolle i og for arbeidet og resultatet - utvalet kom fram til. Jan Erik Larsen skildrar leiarskapet slik:

Det var Willoch som bar løysingane. Han leia dette på ein veldig bra måte.

5.6 Oppsummering

I dette kapitlet er utgreiingsfasa blitt belyst og det er gjort greie for arbeidet i Sårbarhetsutvalet. Det er vist at dei tre første månadene av utvalsarbeidet var kjenneteikna av sondering og merksemd mot tekniske spørsmål avgrensa til spesifikke felt. Etterkvart som utvalet identifiserte veikskapar i det eine av desse felta etter det andre, byrja ein å spørje seg om det kunne vere ein bakanforliggjande årsak til dette. På nyåret i år 2000 blei forslaget om ei omfattande organisatorisk omstilling av feltet for alvor lansert, og til tross for at dette ikkje var ei sentral problemstilling i mandatet blei det etterkvart eit stort tema som prega resten av utvalsarbeidet.

I kapitlet er det vidare freista skildra korleis Sårbarhetsutvalet jobba med forslaget som innebar å horisontalt samordne tryggleiksarbeidet under eitt departement, korleis dette blei møtt av representantane, og kva vurderingar og diskusjonar ein hadde omkring det.

Som nemnt i innleiinga til kapitlet kan utvalsorganisering sjåast på som ein måte å kople deltakarar, problem, løysingar og beslutningssituasjonar på (Egeberg 1981). I det følgjande vil eg derfor oppsummere arbeidet i Sårbarhetsutvalet i tråd med begrepa frå straumningstankegangen om ein aktiviserings- og ein defineringsprosess.

5.6.1 Aktiviseringsprosessen

Utgreiingsfasa var prega av eit stabilt deltakingsmønster. Med dette meiner at deltakarane i utvalet medverka og hadde same posisjon gjennom heile utvalsarbeidet. Deltakinga i utvalet var formelt klart definert og fastlagd før arbeidet i utvalet starta, ved at dei politiske partia hadde fått peika ut sine representantar og at Justisdepartementet hadde bedt andre sentrale aktørar om å delta.

Eit kjenneteikn ved deltakinga i Sårbarhetsutvalet er at halvparten var politiske representantar frå svært ulike nivå i partiorganisasjonane, og den andre halvparten var faglege representantar, for det meste frå institusjonar frå det sivile samfunn, der alle sat i leiarposisjonar i dei organa dei representerte. I og med denne samansetjinga kunne ein forvente at arbeidet ville bli prega av politiske motsetnader, og av interessekamp mellom dei faglege representantar. Dette blei imidlertid ikkje tilfelle. Blant dei politiske representantane var det forskjell i kor tett kontakt dei hadde med sine respektive politiske parti, og dermed kor bundne dei var av politiske føringar. Som det er vist stod særleg Venstres representant i tett kontakt med sitt parti og leiinga der. Dei andre politiske representantane som er intervjuar oppfatta seg som relativt frie i forhold til partia sine. Egil Jørgen Eikanger frå Høgre såg sågar på seg sjølv som først og fremst ein individualist som ”brukte si eiga dømmekraft,” og han seier i intervjuet at han ikkje var sikker på om Høgre sentralt ville gå inn for dei forslaga han støtta.

Eit anna kjenneteikn ved arbeidet i Sårbarhetsutvalet er den utstrakte bruken av utanforståande ressursar. Dette skjedde både i form av referansegruppa og underutvala, men også gjennom å invitere ei rekkje sentrale aktørar til å halde orienteringar for utvalet. Når det gjeld handsaminga av dei organisatorske spørsmåla nytta imidlertid *ikkje* utvalet seg i så stor grad av desse tilleggsressursane, reint bortsett frå nokre få skildringar av utfordringar i feltet som blei gitt av nøkkelpersonar. I forhold til den utstrakte bruken av referansegruppa, underutval og andre konsulentar på dei meir teknisk avgrensa spørsmåla, var bruken av slike utanforståande ressursar i spørsmålet om sentral organisering liten, og det var eit bevisst val frå utvalsmedlemmane si side å handsame dette spørsmålet mest mogleg innad i utvalet.

Aktiveringsprosessen kan derfor i høve til dei organisatoriske spørsmåla seiast å ha vore relativt lukka. Sjølv om ein ut i frå samansetjinga av utvalet, med tunge og aktive faghovdingar samt taleføre politiakarar, ikkje skulle forvente det, var aktiveringsprosessen også hierarkisk, der leiarens påverknad synes å ha vore av stor betydning. Alle mine informantar understrekar leiarens engasjement, og fleire understrekar at hans autoritet var avgjerande. Når det gjeld vervet som nestleiar, fekk dette i praksis svært liten betydning.

Dørum's engasjement etter at han hadde gått av som justisminister kan imidlertid gå litt i mot oppfatninga av ein lukka og hierarkisk prosess. På den andre sida kan Dørum's engasjement like så vel befeste inntrykket av aktiveringsprosessen som hierarkisk, i den forstand at Skogsholm kan ha hatt behov for å trekkje inn Dørum som støtte for å stå i mot leiarens autoritet og påverknad.

5.6.2 Defineringsprosessen

Som det er gjort greie for ovanfor var arbeidet i Sårbarhetsutvalet prega av stor semje, og defineringsprosessen kan betraktast som forholdsvis eintydig. Representantane i Sårbarhetsutvalet kom til arbeidet med ei oppfatning av at det var på høg tid at det sivile beredskap blei gjennomgått, og dei fleste hadde ei generell oppfatning av at det var nødvendig med endringar. Ingen, med unntak av leiaren, hadde imidlertid forventa at dei skulle gå så omfattande til verks og foreslå så omfattande strukturelle endringar som det utvalet til slutt enda opp med. Når utvalet likevel foreslo eit så radikalt forslag som det dei gjorde var det, noko overraskande - utvalets samansetjing og forslaget karakter teken i betraktning - så godt som full semje kring det, med unntak av spørsmålet om politiets organisatoriske forankring. I dette spørsmålet freista ein særleg frå leiinga si side å kome til semje, men dette måtte ein altså til slutt gje opp. Det kan også synast som det var knytta eit meir komplekst meiningsinnhald og fleire målsetningar til spørsmålet om politiets organisatoriske plassering, der usemja til dels gjekk ut over målet om eit betre samordna sivilt beredskap, og inn i breiare juridiske og forfatningsmessige spørsmål om straffesakskjeda.

Til tross for usemja på dette punktet var det i utvalet full semje kring den situasjonsskildringa av det moderne sårbare samfunnet og den problemoppfatninga av det sivile tryggleiks- og beredskapsfeltet som fragmentert og dårleg samorda, med uklare ansvarlinjer og lite politisk fokus og merksemd som ein etterkvart kom fram til, og som ein brukte til å byggje logisk opp kring løysingsforslaget om å horisontalt samordne arbeidet med tryggleik og beredskap i eit eige departement med hovudansvar for dette. Situasjonsoppfatning, problemoppfatning og løysingsforslag er knytta tett saman og byggjer opp om kvarandre, men det kan likevel sjå ut som at dei ikkje følgjer kvarandre kronologisk. Ut i frå innsamla data kan det verke som at løysingsforslaget eksisterte allereie før situasjonsskildringa og problemoppfatninga kom på plass, og at det til ein viss grad er snakk om det som Cyert og March (1963) omtalar som ei løysing på jakt etter eit problem.

Dei eksterne utgreiarane som uttala seg om den sentrale organiseringa av det sivile beredskap konsentrerte seg om situasjonsskildring og problema i feltet, og også blant desse var oppfatningane langt på veg samanfallande. Det var imidlertid eit unntak i dette, og det var departementsråd Grydelands synspunkt om at det ikkje finnes noko problem med ansvar og samordning i det sivile beredskap.

Når det gjeld løysingsforslaget i forhold til mandatet, som i dette tilfellet formelt sett definerte kva problem og løysingar utvalet kunne vurdere, fekk det organisatoriske aspektet ei mykje større rolle enn det som var tenkt i utgangspunktet. Ved å vere formulert såpass vidt som det var, opna mandatet likevel for moglegheita til å foreslå langtrekkande organisatoriske endringar. Det utvalet ikkje vurderte i arbeidet sitt, var dei administrative og økonomiske konsekvensane av anbefalingane det kom med, noko som det gjennom mandatet var føresett å gjere. Årsaka til dette var den knappe tidsfristen utvalet jobba under, og som særleg leiaren var fast bestemt på å halde. Dette kan ha resultert i at løysingsforslaget kan ha vore lite gjennomtenkt og analysert. Utvalet freistar imidlertid å gje forslaget store tyngde ved å gjere greie for andre alternative løysingar til departementet for tryggleik og beredskap.

Høyringsfasa

Sårbarhetsutvalets forslag om omfattande strukturendringar og etablering av eit eige departement gjekk langt ut over det ein frå Justisdepartementet og Dørum si side hadde forventa. Då det etterkvart blei klart at utvalet ville foreslå eit eige departement med ansvar for tryggleik og sivilt beredskap, der ein også skulle organisere inn politiet og andre sentrale organ, blei dette i Justisdepartementet oppfatta som eit kontroversielt forslag.

Til tross for at Sårbarhetsutvalets rapport var svært omfattande og famna om eit breitt spekter av område innan sivil beredskap, framstod dei organisatoriske forslaga og vektlegginga av behovet for betre samordning som hovudbodskapen. Og då forslaga frå Sårbarhetsutvalet blei sendt på høyring i september 2000, understreka rednings- og beredskapsavdelinga i Justisdepartementet dette ved å be adressatane om å gjere eit skilje i høyringsuttalingane, slik at dei organisatoriske forslaga og dei andre forslaga blei behandla kvar for seg.

Rapporten blei send på høyring den 12. september 2000 til alle departementa, fylkesmennene, fylkeskommunane og politidistrikta, i tillegg til 63 andre instansar.⁶⁰ Høyringsfristen ble sett til 11. desember, og det kom inn 96 høyringsuttalingar. Av desse var det 32 som meir eller mindre støtta ideen om å samle tryggleiks- og beredskapsarbeidet i eitt departement. Nokre få uttrykte eksplisitt at det burde opprettast eit eige departement med tryggleik og beredskap som hovudområde.⁶¹ Andre var meir forsiktige i uttalingane sine, enten ved å støtte alle forslaga til utvalet på eit generelt grunnlag, ved å støtte Toril Skogsholms dissens, eller ved å støtte ideen om å samle *meir* av arbeidet for tryggleik og beredskap, til dømes tilsynsarbeidet, i eit departement.⁶² Likevel stilte altså fleirtalet av høyringsinstansane seg negative til hovudforslaget frå Sårbarhetsutvalet om å opprette eit eige departement for tryggleik og beredskap. Ingen av høyringsinstansane var imidlertid usamde i at tryggleiks- og beredskapsfeltet var for fragmentert og dårleg samordna, og at feltet trengte eit løft når det gjaldt fokus og merksemd.

⁶⁰ For fullstendig oversikt over desse sjå vedlegg 3.

⁶¹ Dette var: Statskonsult, Direktoratet for sivil beredskap, Sjøfartsdirektoratet, Luftfartsverket, Fylkeslegen i Buskerud, Rikstrygdeverket, Akershus Fylkeskommune, Buskerud Fylkeskommune, Nordland Fylkeskommune, Fylkesmannen i Nordland, Fylkesmannen i Østfold og Fylkesmannsskollegiet, Sarpsborg politidistrikt, Kvinners frivillige beredskap, Telenor, Kommunenes sentralforbund og NHO.

⁶² Dette var: Statistisk sentralbyrå, Luftfartstilsynet, Skattedirektoratet, Kommunal og regionaldepartementet, Landbruksdepartementet, Fylkesrådmannen i Finnmark, Vestfold Fylkeskommune, Statens informasjonsteneste, Handels og servicenæringas hovudorganisasjon, Kristiansand politidistrikt, Politimesteren i Fjordane, Politiets overvakingsteneste, Noregs landbrukshøgskule, Universitet i Bergen og Gudbrandsdals politidistrikt.

Eg vil i det følgjande gjere greie for synspunkta og grunngjevinga til dei viktigaste aktørane for det sentrale tryggleiks- og beredskapsfeltet. Dette vil til slutt i kapitlet bli oppsummert i ei analyse av aktiverings- og defineringsprosessen.

6.1. Departementa

Det var altså ingen av departementa som sa seg usamde i Sårbarhetsutvalets skildring av det moderne sårbare samfunn og problemet med eit tryggleiks- og beredskapsfelt som er fragmentert og dårleg samordna, og ingen hadde noko å seie på behovet for betre fokus og merksemd rundt sårbarhetsproblematikken. Tvert om poengterte dei fleste departementa dette momentet, og erkjente at gitt den nye tryggleikspolitiske situasjonen, saman med det moderne samfunnets sårbarhet, må tryggleiks- og beredskapsarbeidet på nasjonalt plan gjevast auka politisk tyngde og merksemd.

Det var imidlertid ingen av departementa som slutta seg til Sårbarhetsutvalets overordna løysing på dette problemet; å samle arbeidet for samfunnstryggleik og beredskap i eitt eige departement med dette som hovudoppgåve. Dette blei grunngjeve med at det ville vere i konflikt med det sektorbaserte ansvarsprinsippet, og at det kan føre til pulverisering av ansvar og ansvarsfråskriving. Fleire av departementa peika også på at det å opprette eit eige departement for tryggleik og beredskap ville medføre omfattande endringar i departementsstrukturen, og at det reiser organisatoriske spørsmål langt ut over aspektet sivilt beredskap, og derfor må utgreiast nærare. Likevel var fleire av departementa samde i at eitt departement i større grad enn i dag bør ha ansvaret for tryggleik og beredskap, og at fleire oppgåver i samband med dette kan leggjast til eit slikt departement.

6.1.1 Forsvarsdepartementet

Forsvarsdepartementet samordna sine kommentarar til Sårbarhetsutvalets forslag med Forsvarets overkommando (FO). Kommentrane omhandla først og fremst dei av utvalets forslag som berørte Forsvaret direkte, men Forsvarsdepartementet gav og ei av dei mest fyldige gjennomgangane av dei vidare organisatoriske forslaga.

Forsvarsdepartementet delte Sårbarhetsutvalets vurdering av at dei gjeldande prinsippa for nasjonal krisehandtering ikkje er gode nok, og dei delte utvalets oppfatning av at det nasjonale beredskapsarbeidet i dag ikkje er tilstrekkeleg samordna og koordinert. I høyringsuttalinga trakk departementet fram eksempel frå den nasjonale handteringa av Kosovo-krisa i 1998 for å

illustrere problema med dette i feltet. Vidare peika Forsvarsdepartementet på at det generelt sett har vore for lite fokus retta mot beredskap og tryggleik, noko som kjem til uttrykk ved at beredskap i dag berre utgjer ein liten del av det enkelte departement og den enkelte verksemd sitt arbeidsområde. Departementet sa vidare i høyringsuttalinga si at ei samordning av arbeidet med tryggleik og beredskap i eitt departement vil representere ei sterkare institusjonalisering av beredskapsarbeidet, og vil gje auka fokus på beredskapsspørsmål.

Samstundes poengterte Forsvarsdepartementet at dei deler utvalet si oppfatning av at ansvarsprinsippet bør liggje til grunn. Tryggleik og beredskap kan ikkje sjåast som isolerte element, men er noko som er ein naturleg del av alle verksemders ansvarsområde. På bakgrunn av dette støtta ikkje Forsvarsdepartementet Sårbarhetsutvalets anbefaling om å opprette eit eige departement for tryggleik og beredskap. Då det sektorbaserte ansvarsprinsippet er føresett å liggje fast, vil eit eventuelt nytt overordna beredskapsdepartement måtte forhalde seg tett til beredskapsavdelingane i dei enkelte fagdepartementa. Her vil det kunne oppstå konflikt mellom det enkelte fagdepartement og beredskapsdepartementet, og det er også ein fare for at beredskapsdepartementet ikkje vil vere tilstrekkeleg fagleg oppdatert på dei ulike fagdepartementas områder. Forsvarsdepartementet meinte vidare at å opprette eit nytt departement ikkje ville innebere nokon vesentleg endring eller forbetring av dagens tryggleiks- og beredskapsarbeid. Sektorprinsippet inneber at den enkelte fagstatsråd framleis vil ha det konstitusjonelle ansvaret for beredskap og tryggleik innanfor sitt område, og ein beredskapsminister vil såleis ikkje ha eit slikt konstitusjonelt ansvar, og vil derfor mangle myndigheten til å beslutte og iverksetje tiltak innanfor andre fagstatsrådar sine områder.

Som eit alternativ til å opprette eit eige departement for tryggleik og beredskap, foreslo Forsvarsdepartementet derfor å gå gjennom dei eksisterande retningslinjene for Justisdepartementet sin samordningsfunksjon, for så eventuelt å utvide desse.

I tillegg til forslaget om eit eige beredskapsdepartement, kommenterte Forsvarsdepartementet anbefalinga om å etablere uavhengige tilsyn og på forslaget om å koordinere EOS-tenestene betre og leggje Nasjonal tryggleiksmyndighet under Justisdepartementet. Forsvarsdepartementet støtta tanken om at tilsynsetatane ikkje absolutt må vere forankra i det sektordepartement som har forvaltningsansvaret for den sektor det blir ført tilsyn med. Departementet fann det imidlertid nødvendig å presisere at det ikkje går klart fram av Sårbarhetsutvalets utgreiing om eit eventuelt nytt departement skal ha tilsynsmyndighet over Forsvaret.

Når det gjaldt forslag til ny organisering av EOS-tenestene, hevdde Forsvarsdepartementet at Sårbarhetsutvalet er overflatiske i behandlinga av dette. Departementet stilte seg imidlertid positivt til ei revitalisering av samarbeidet mellom EOS-tenestene og andre myndigheter, og var positive til uvalet sine tilrådingar om at EOS-tenestene bør koordinerast betre enn i dag. Likevel poengterte dei at organiseringa av tenestene ikkje må gå ut over Forsvarets behov for eiga tryggingsteneste og etterretning, og at det er viktig at Forsvaret ikkje må opprette nye organ for å ivareta dei militære behova for etterretning og tryggleik.

I spørsmålet om Nasjonal tryggleiksmyndighet si organisatoriske tilknytning, uttala ikkje Forsvarsdepartementet seg direkte i den eine eller den andre retninga. Dei peika likevel på at departementet sjølv på dette tidspunktet hadde sendt ei utgreiing om dette på høyring, der dei anbefalte å opprette Nasjonal tryggleiksmyndighet som eit sjølvstendig sivil forvaltningsorgan. Dei kommenterte Sårbarhetsutvalet si vurdering av at det er lite høveleg å leggje Nasjonal tryggleiksmyndighet under Forsvarsdepartementet, og peika i samband med dette på at ein likevel bør vurdere å leggje Nasjonal tryggleiksmyndighet under dette departementet, for å hindre at Forsvaret må etablere parallelle tenester innanfor den militære organisasjonen.⁶³

For å oppsummere Forsvarsdepartementets kommentarar til Sårbarhetsutvalet kan det seiast at departementet delte utvalets situasjonsskildring av eit sårbart samfunn og problemoppfatning om at feltet ikkje er godt nok organisert og samordna og at det treng eit løft både når det gjeld merksemd og fokus. Departementet var imidlertid skeptisk til dei løysingsforslaga som vert presenterte, særleg til forslaget om å opprette eit eige departement for tryggleik og beredskap. Det kom med eit eige forslag til løysing på samordningsproblemet, nemleg å gå gjennom Justisdepartementets samordningsansvar på nytt, og det hadde sjølv jobba med ei utgreiing om Nasjonal tryggleiksmyndighet si organisering og organisatoriske forankring. Ut over dette er det er verdt å merke seg at Forsvarsdepartementets representant i Sårbarhetsutvalet, sjefen for Forsvarets tryggingsstab i Forsvarets overkommando (FO/S) Jan Erik Larsen *ikkje* dissenterte på nokon av forslaga under arbeidet i Sårbarhetsutvalet. Han gjekk inn for å opprette eit eige departement som skulle ha det overordna ansvaret for å ta initiativ, vere pådrivar, kontrollør og koordinator for samfunnstryggleiken, og der både Nasjonal tryggleiksmyndighet, koordineringsorganet for EOS-tenestene og styring av tilsynsorgana på tryggleik- og beredskapsområda skulle vere viktige funksjonar.

⁶³ Dette var i tråd med tilrådinga frå 1998, der ein anbefalte å opprette Nasjonal tryggleiksmyndighet som eit frittstående forvaltningsorgan under Forsvarsdepartementet (jmf. avsnitt 5.3.3.1).

6.1.2 Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Arbeids- og administrasjonsdepartementet var også eit av dei departementa som gav relativt utfyllande kommentarar på dei organisatoriske forslaga frå Sårbarhetsutvalet, og som det vil bli vist i det neste kapitlet, hadde dette departementet også ei rolle i den vidare oppfølginga av dei organisatoriske forslaga frå utvalet.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet skreiv i uttalinga si at dei såg Sårbarhetsutvalet sin rapport som eit grundig og omfattande arbeid, og dei støtta utvalets bodskap om at det er behov for betre samordning og meir politisk merksemd mot tryggleiks- og beredskapsarbeidet.

Departementet viste til at dei ut frå ”Fornyelsesprogrammet”⁶⁴ arbeida med utgangspunkt i eit samordningsperspektiv. Dei såg imidlertid forslaget om å opprette eit eige departement med tryggleik og beredskap som hovudoppgåve som lite realistisk. Fleire sider av ansvaret for beredskap som utvalet foreslo lagt til eit eige departement ligg i dag i Justisdepartementet, og ei eventuell flytting av dette ville i følge Arbeids- og administrasjonsdepartementet krevje ei langt breiare vurdering enn det utvalet har hatt mandat og høve til.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet var langt meir oppteken av og positivt innstilt på å samordne og slå i saman tilsynsorgan og til å utvikle ein samla strategi og metode for desse. Gjennom sitt ansvar for helse-, miljø- og tryggleik (HMS) er Arbeids- og administrasjonsdepartementet sin definisjon av tryggleik og beredskap noko smalare enn det Sårbarhetsutvalet hadde som utgangspunkt. Departementet hadde frå før av jobba med å samordne tilsyn på helse-, miljø – og tryggleiksområdet, og vurdert å trekkje inn transporttilsyna her, og med bakgrunn i dette stilte departementet seg positivt til å utvide helse-, miljø- og tryggleiksperspektivet til også å omfatte sivilt beredskap. Dei meinte imidlertid at også miljøvernområdet, med Statens forureiningstilsyn, burde ha blitt teke med i utvalet si avgrensing. Departementet støtta Sårbarhetsutvalet sitt forslag om å leggje tryggleiks- og beredskapstilsyn under eit anna departement enn det som har forvaltningsansvaret for sektoren, og dei meinte at dette også bør innebere å samle flest mogleg av tilsyna under eitt og same departement.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet delte altså Sårbarhetsutvalet si situasjonsoppfatning og problemoppfatning om at i moderne sårbare samfunn treng sivilt beredskap kontinuerlig fokus

⁶⁴ Stoltenberg- regjeringas program for effektivisering, fornying og modernisering av offentlig sektor blei kalla ”Fornyelsesprogrammet.” Bondevik II sitt program med tilsvarende mål går under betegninga ”Moderniseringsprogrammet.”

og god samordning. Dei var likevel ikkje samde i det løysingsforslaget som blei presentert som hovudgrepet for å betre problema, nemleg å etablere eit overordna departement med tryggleik og beredskap som hovudområde. Uvalet sine vurderingar av tilsynsarbeidet blei imidlertid bifalt av departementet.

6.2 Direktorat og tilsyn

Som vist i det førre kapitlet var Sårbarhetsutvalet opptatt av tilsyn og tilsynsorganisering, og fleirtalet ville gå inn for til dels radikale endringar når det gjeld tilsynsorganiseringa i tryggleiks- og beredskapsområdet.

6.2.1 Direktoratet for sivilt beredskap

Direktoratet for sivilt beredskap var gjennomgåande positiv til Sårbarhetsutvalet si innstilling. I høyringsuttalinga poengterte direktoratet den gjensidige avhengigheten mellom sektorar og den aukande sårbarheten i samfunnet, og at dette igjen vil stille krav til koordinering av arbeidet for samfunnstryggleik og beredskap på tvers av dei tradisjonelle fagsektorane. Direktoratet meinte at utvalet synleggjorde dette på ein god måte, og støtta utvalet sitt forslag om å etablere eit departement med det overordna ansvaret for samfunnstryggleiksarbeidet. Etter direktoratet sitt syn er det ein føresetnad for at tryggleiks- og beredskapsarbeidet blir tillagt den nødvendige politiske tyngde at *ein* statsråd har dette som hovudoppgåve.

Direktoratet for sivilt beredskap slutta seg også til utvalets forslag om ein gjennomgang av dei statlege tilsyna innan tryggleik og beredskapsområdet, og dei støtta ideen om å slå saman tilsynsmyndigheiter med beslektta ansvarsområde. Direktoratet såg positivt på forslaget om å skilje tilsyn frå forvaltningsansvar, og meinte at desse burde samlast under eitt departement.

Direktoratet for sivilt beredskap støtta altså Sårbarhetsutvalets skildringar og forslag til løysingar på alle område.

6.2.2 Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern

Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern leverte ei fyldig uttaling, men kommenterte først og fremst meir fagspesifikke og tekniske delar av rapporten. Direktoratet sa seg likevel samd i Sårbarhetsutvalet overordna problemoppfatning av feltet som dårleg samordna, og dei understreka at dagens ansvarsfordeling kan verke lite oversikteleg. Med bakgrunn i dette støtta dei forslaget om å etablere ein samla strategi og metode for tilsynet med tryggleiks- og

beredskapsarbeidet i Noreg, samt forslaget om å vurdere samanslåing av fleire nært beslekta tilsyn.

6.2.3 Andre tilsyn og direktorat

Dei underliggjande forvaltningsorgana på sentralt nivå som uttala seg om Sårbarhetsutvalet sine tilrådingar fokuserte først og fremst på dei fagspesifikke delane av rapporten. Av tilsyna som uttala seg om organisatoriske forslag var det berre Luftfartstilsynet som gjekk inn for eit eige departement for tryggleik og beredskap. Når det gjeld forslaget om å slå saman tilsyn på tryggleiks- og beredskapsområdet var det ingen av tilsyna som gjekk inn for dette, og det var berre Luftfartstilsynet som støtta forslaget om å skilje ut tilsyna frå det departementet som har forvaltningsansvaret i sektoren.

Direktorata som uttala seg om dei organisatoriske spørsmåla var meir positive til forslaga om å samordne tilsyn i tryggleiks- og beredskapsfeltet. Alle gjekk inn for dette, men det var berre Statskonsult som gjekk inn for å samle desse under eit eige departement med tryggleik og beredskap som hovudansvar.

6.3 Politiet

I Sårbarhetsutvalet sitt arbeid var det spørsmålet om politiets organisatoriske forankring eit av dei spørsmåla det blei mest diskusjon om, og utvalets einaste dissens omhandla som kjent dette.

6.3.1 Politiets overvakingsteneste (POT)⁶⁵

Politiets overvakingsteneste var som det er gjort greie for i det førre kapitlet representert i Sårbarhetsutvalet ved overvakingssjef Per Sefland. I høyringsuttalingane frå Overvakingssentralen skreiv han at sentralen sluttar seg til det meste av utvalet sine tilrådingar, men at det er behov for å greie ut nokre av dei nærare. Overvakingssentralen var imidlertid samd i den overordna skildringa av samfunnets sårbarhet og behovet for auka merksemd, og ansåg dokumentet for å vere eit godt grunnlag for framtidige beslutningar innan sivilt beredskap og tryggleik. Overvakingssentralen kunne utan vidare slutte seg til alle tiltaka som var foreslått for å styrke Politiets overvakingsteneste, og var samde i at Politiets overvakingsteneste er ein viktig medspelar på ei rekkje område.

⁶⁵ Samstundes med at i POT som nemnt i kapittel 3 endra namn til Politiets tryggingsteneste i 2002 som eit ledd i Politireform 2000, blei tenesta også omorganisert og Overvakingssentralen endra namn til Den sentrale eining.

Når det gjaldt forslaget om å samle viktige aspekt ved samfunnets tryggleik- og beredskapsarbeid under eitt departement, sa Overvakingssentralen seg einig i utvalet sine konklusjonar, men støtta Toril Skogsholms dissens, og meinte at forslaget om å opprette eit eige departement utanfor Justisdepartementet kom på eit dårleg tidspunkt. Politidirektoratet ville bli oppretta i januar 2001, og Overvakingssentralen meinte det var viktig at direktoratet fekk den nødvendige tid og ro for å etablere seg. Samstundes meinte ein at politiet høyrer naturleg inn under Justisdepartementet, og at det vil vere uheldig eventuelt å skilje ut dei tryggingssmessige førebyggjande funksjonane og leggje dei under eit anna departement med ansvaret for tryggleik og beredskap. På bakgrunn av dette foreslo Overvakingssentralen at ansvaret for tryggleik og beredskap blir liggjande i Justisdepartementet, og at departementet, når den administrative leiinga av politiet blir skild ut i Politidirektoratet, skifter namn til ”Justis- og tryggleiksdepartementet.”

Overvakingssentralen slutta seg fullt og heilt til Sårbarhetsutvalets forslag om å opprette eit koordineringsorgan for EOS-tenestene. Sentralen peika imidlertid på at det kan vere problematisk å leggje dette organet under det departementet som skal ha ansvaret for tryggleiksrelaterte oppgåver, i og med at to av desse tenestene⁶⁶ framleis vil høyre inn under Forsvarsdepartementet. Overvakingssentralen viste til at ein i Tyskland og i England har lagt liknande koordineringsorgan under Statsministerens kontor.

Når det gjaldt Nasjonal tryggleiksmyndighet var Overvakingssentralen samd i at denne bør skiljast ut frå Forsvarets tryggingstab (FO/S), og etablerast som eit frittståande forvaltningsorgan under det same departementet som Politiets overvakingsteneste - det vil seie Justisdepartementet. Dette vil kunne lette samarbeidet om blant anna personklarering, der prinsippet er, som nemnt i kapittel 3, at Politiets overvakingsteneste innhentar informasjon medan ulike klareringsmyndigheter klarerer. Ved å overføre Nasjonal tryggleiksmyndighet til sivil sektor, under eit ”Justis- og tryggleiksdepartement,” kan denne fungere som klareringsmyndighet for alle klareringar i sivil sektor.

Overvakingssentralen ved Per Sefland var einig i Sårbarhetsutvalet si situasjonsskildring og problemsoppfatning av feltet som fragmentert og dårleg samordna, og som nedprioritert når det gjeld fokus og nytenking i takt med det endra trusselbilete. Likevel presenterte sentralen alternative løysingar både i departementsspørsmålet og for plasseringa av eit koordineringsorgan for EOS-tenestene. Når det gjeld koordineringsorganet for EOS-tenestene foreslo

⁶⁶ Forsvarets etterretningsteneste (FO/E) og Forsvarets tryggingsteneste (FO/S)

Overvakingssentralen på ein indirekte måte at dette kanskje burde plasserast under Statsministerens kontor. Ei slik løysing ville imidlertid gå på tvers av målet om å samordne feltet horisontalt under eitt departement. I departementsspørsmålet støtta Overvakingssentralen Toril Skogsholms dissens, og foreslo å etablere Justisdepartementet som eit tryggleiksdepartement. I samband med dette er det verdt å merke seg at overvakingssjef Per Sefland *ikkje* støtta dissensen som Toril Skogsholm fremja i utvalsarbeidet samband med spørsmålet om politiet og politidirektoratet, og at han heller ikkje fremja eller gjekk inn for alternativet om å utvide og tydeleggjere Justisdepartementets samordningsfunksjon, som Sårbarhetsutvalet som vist i kapittel 5 vurderte. Tvert imot gjekk han i utvalsarbeidet 5 månader tidlegare inn for å samle alt arbeid for tryggleik og beredskap, inkludert politiet, under eitt departement med dette som hovudansvar. Dette kommenterer han gjennom intervju på følgjande måte:

På denne tida skjedde fleire ting, det var eg jo klar over. Det var for det første opprettinga av eit politidirektorat, og for det andre utskiljinga av domstolane frå Justisdepartementet. Men dette var jo ikkje heilt falt på plass, og me visste jo ikkje korleis det ville gå.⁶⁷ Men slik det gjekk så meiner eg per i dag at den beste løysinga hadde vore eit Justis- og beredskapsdepartement, om ein ikkje hadde valt eit organ knyta til Statsministerens kontor, sjølv om eg ikkje foreslo dette for utvalet.

6.3.2 Politiets fellesforbund

I høyringsuttalinga anerkjente Politiets fellesforbund initiativet bak og arbeidet til Sårbarhetsutvalet, og understreka at det ikkje lenger er dei militære utfordringane som veks mest i omfang og alvorsgrad. Dei var imidlertid ikkje samde i at det burde opprettast eit eige innanriksdepartement for tryggleik og beredskap. Politiets fellesforbund ville halde fast på ansvarsprinsippet, og meinte at å samle arbeidet for tryggleik og beredskap i eitt departement kunne pulverisere dette. I den grad det er behov for at eit departement samordnar det sivile beredskapsområdet, må dette skje under Justisdepartementet. I tilsynsspørsmålet var dei samde i at det bør etablerast ein heilskapleg strategi og metode for arbeidet, og når det gjeld Nasjonal tryggleiksmyndighet meinte dei at denne bør overførast til politiet.

Politiets fellesforbund var som dei andre samde i Sårbarhetsutvalets situasjonsskildring, og stadfesta oppfatninga om at feltet treng eit løft og endring i fokus i takt med endringar i trusselbilete. Dei var imidlertid mindre opptatt av samordningsproblemet, og var usamd i forslaget om å opprette eit eige departement for tryggleik og beredskap. Forslaget om å dele Forsvarets tryggingsteneste i to støtta dei likevel fullt ut, og såg helst at oppgåva som tryggleiksmyndighet for personkontroll blei overført til politiet.

⁶⁷ Politirektoratet blei vedteke oppretta i februar 2000.

6.4 Oppsummering av høyringsrunden

Aktørane ovanfor kan seiast å vere sentrale aktørar for den nasjonale organiseringa av tryggleik- og beredskapsarbeidet. Ut over desse som er heldt fram og presentert her var høyringsrunden prega av god oppslutning, og frå Justisdepartementet si side var ein positivt overraska av oppslutninga og reaksjonane på forslaga .

Som med utvalsarbeid, kan også høyringsordninga sjåast på som ein mogleg måte å kople deltakarar, problem, løysingar og beslutningssituasjonar på (Egeberg 1981). Deltakinga og synspunkta som kom fram i denne høyringsrunden vil no bli oppsummert i ein analyse av aktiverings- og defineringsprosessen i denne høyringsfasa.

6.4.1 Aktiveringsprosessen

NOU 2000:24 blei sendt breitt ut på høyring, til alle departementa, fylkesmennene, fylkeskommunane og politidistrikta samt 63 andre berørte partar, til saman om lag 140 instansar, i all hovudsak offentlege organ og bransje/interesseorganisasjonar, som igjen sendte rapporten vidare til sine underliggjande organ. Til tross for ein relativt knapp tidsfrist, i underkant av 3 månader, avga 96 høyringsinstansar svar til rednings- og beredskapsavdelinga, og dette utgjorde til saman om lag 400 trykte sider.⁶⁸

Ein slik høyringsrunde er ein relativt open prosess, der det for ein stor del er opp til høyringsinstansane kor aktive dei ønskjer å vere (Egeberg 1981). Dette varierar derfor frå aktør til aktør, der dei som er mest berørte deltek mest aktivt og utfyllande. Dette var tilfelle for også denne høyringsrunden, der særleg Forsvarsdepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Direktoratet for sivilt beredskap og politiet kom med utfyllande kommentarar og synspunkt på Sårbarhetsutvalets forslag til sentral organisering av feltet.

6.4.2 Defineringsprosessen

Defineringsprosessen i høyringsrunden kan seiast å ha vore relativt eintydig, der alle berømma Sårbarhetsutvalets arbeid, medan dei færreste gjekk inn for utvalets forslag om horisontal samordning av det sentrale tryggleiks- og beredskapsfeltet. Ingen av høyringsinstansane hadde noko å utsetje på Sårbarhetsutvalets situasjonsskildring om at dagens samfunn er meir sårbart enn før, og at eit meir ope og komplekst verdssamfunn, meir komplekse teknologiske system, avhengigheten av elektroniske informasjons- og kommunikasjonssystem, auka effektivitets – og

⁶⁸ Fleire aktørar hadde skrive seg saman, til dømes fleire av fylkesmenne, som svara gjennom Fylkesmannskollegiet.

kostnadspress, bemanningsreduksjon og auka utsetjing av offentlege tenester til kommersielle verksemdar gjer at me står over for store sårbarhets- og tryggleiksmessige utfordringar. Det var heller ingen av høyringsinstansane som var usamde i utvalet si oppfatning av kva som er problemet i det norske tryggleiks- og beredskapsfeltet, nemleg at tryggleiks og beredskapsarbeidet er prega av sterkt fragmentert ansvar og organisering, og at tryggleik og beredskap for vern av samfunnet og sivilbefolkninga er kraftig underprioritert.

Når det gjeld dei løysingsforslaga som Sårbarhetsutvalet presenterte for å møte desse utfordringane og for å bøte på problema i feltet, var dei ulike høyringsinstansane mindre samstemte med utvalet. Dei ulike aktørane kommenterte i stor grad ut frå eigen ståstad og eige fagfelt, og på dei forslaga som i størst grad vil gjelde dei. Dei færreste slutta seg til det som Sårbarhetsutvalet fremja som hovudløysinga på problema i feltet. Dette til tross for at ingen sa seg usamde i skildringa av feltet som dårleg samordna og fragmentert. No var det likevel fleire som kommenterte at mykje av arbeidet i større grad kan samlast i eit departement, utan at dette skal ha beredskap som hovudområde. Når det gjeld dei andre forslaga var det få som kommenterte ideen om å opprette ei eining for nasjonal krisehandtering. Dette blei på mange måtar avfeia i og med at ein ikkje gjekk inn for eit eige departement. Dei fleste var positive til å etablere ein felles metode og strategi for tilsyna innan feltet, og fleire direktorat var også positive til å samordne og slå tilsyna saman. Tilsyna var imidlertid meir skeptiske til dette. Når det gjeld spørsmålet om EOS-tenestene, var det hovudsakleg Forsvaret og politiet som uttala seg om dette. Begge var positive til ei revitalisering av forholdet mellom tenestene. Politiet var også samd med Sårbarhetsutvalet i å opprette eit koordineringsorgan for tenestene og å overføre Nasjonal tryggingsskyldigheit til det same departementet som POT. Forsvarsdepartementet meinte imidlertid at det burde vurderast å etablere Nasjonal tryggleiksskyldigheit som eit frittståande forvaltningsorgan under Forsvarsdepartementet.

Som ein ser var det ingen problem for høyringsinstansane å seie seg samd i Sårbarhetsutvalets situasjonsskildding og problemoppfatning, og ideen om betra horisontal samordning og koordinering. Når det kjem til det som utvalet utleier som ei konkret logisk løysing på dette, blei bilete imidlertid meir fragmentert.

Som i aktiveringsprosessen var også defineringsprosessen open i den forstand at det er opp til kvar enkelt om og kva ein vil kommentere. Justisdepartementets anmoding om å foreta eit skilje i uttalingane mellom dei organisatoriske og dei øvreste forslaga kan imidlertid sjåast på som eit

regulerande innslag i høyringsrunden. Like viktig som å vere eit regulerande innslag, er denne anmodinga imidlertid også ei tydeleggjering av oppfatninga av dei organisatoriske forslagas radikale karakter.

Policyformuleringsfasa - utarbeiding av stortingsmelding⁶⁹

I dette kapitlet er det oppfølginga av Sårbarhetsutvalet sitt arbeid og forslaga dei kom med som står i fokus. Dette arbeidet starta ein så smått med i Justisdepartementet allereie samstundes med at NOU 2000:24 var sendt på høyring, men hovudvekta av dette oppfølgingsarbeidet gjekk føre seg frå nyåret 2001 og fram til april 2002, då resultatet av dette blei lagt fram i Stortingsmelding 17 (2001-02). Som det vil bli vist var det Justisdepartementet som hadde hovudansvaret for å følge opp forslaga frå Sårbarhetsutvalet. Når det gjeld oppfølginga av dei organisatoriske spørsmåla, var arbeidet med dette imidlertid lagt til Arbeids- og administrasjonsdepartementet fram til oktober 2001. Då overtok Bondevik II-regjeringa etter Stoltenberg-regjeringa, og den organisatoriske oppfølginga av NOU 2000:24 blei tilbakeført til Justisdepartementet. I dette kapitlet vil eg gjere greie for oppfølgingsarbeidet, og eg vil fokusere på korleis ein kom fram til forslaga om sentral organisering av tryggleiks- og beredskapsfeltet som regjeringa presenterte for Stortinget 5. april 2002. Dette vil eg til slutt i kapitlet oppsummere i ein analyse av aktiverings- og defineringsprosessen. Først vil eg imidlertid gjere kort greie for Justisdepartements syn på forslaga Sårbarhetsutvalet kom med.

7.1 Synspunkt i Justisdepartementet på Sårbarhetsutvalet

Som det er gjort greie for i det førre kapitlet, var det - til tross for at det ikkje var like stor semje om alle Sårbarhetsutvalets konkrete løysingsforslag - stor semje i høyringsuttalingane om Sårbarhetsutvalet si skildring av det sårbare moderne samfunn, og vektlegginga av problema med eit fragmentert og dårleg samordna felt som har vore nedprioritert når det gjeld ressursar, merksemd og fokus.

I Justisdepartementet, som altså har det overordna samordningsansvaret for tryggleik og beredskap, og som tok initiativet til å opprette Sårbarhetsutvalet, kjende ein seg derimot ikkje att i denne framstillinga av feltet, til tross for ekspedisjonssjefen i rednings- og beredskapsavdelinga si utgreiing om dette for Sårbarhetsutvalet. Departementet oppfatta utvalets framstilling som ei svartmaling tilstanden for tryggleik og beredskap i Noreg, og stilte seg undrande til utvalet si problemoppfatning, og då særleg til at det blei gjort til eit av dei viktigaste hovudpoenga at feltet er fragmentert og dårleg samordna. Frå Justisdepartementet si side meinte ein tvert om at feltet

⁶⁹ Som i kapittel 4 byggjer også dette kapitlet, i tillegg til intervju med sentrale aktørar, på arkivmateriale frå Justisdepartementet. Offentleg tilgjengelege kjelder er det henvist til.

må vere fragmentert på grunn av prinsippet om at den verksemda som har det overordna ansvaret for ein sektor, også har ansvaret for tryggleiken og beredskapen i sektoren (Brev frå justisminister Dørum til justis- og forsvarskomiteane på Stortinget 24.09.02). Det er viktig med fleksibilitet, og det oppnår ein ikkje ved å ved å sentralisere ansvaret. Då vil ein tvert imot få eit isolert organ som er fjernt frå dei daglege utfordringane, og det vil mangle både den faglege kompetanse og kunnskap om samanhengar som ein finn i dei ulike sektorane. Der Sårbarhetsutvalet såg organiseringa av tryggleik- og beredskapsarbeidet som fragmentert, såg Justisdepartementet det som integrert i dei ulike sektorane.

Som nemnt tidlegare var det frå Justisdepartementet si side ikkje eit ønskje om eller ei forventning til at utvalet skulle foreslå så omfattande organisatoriske endringar i beredskapsfeltet som det dei gjorde, og i starten då ein jobba med å etablere utvalet inngjekk ikkje dette ein gong i mandatet. Løysingsforslaget om å opprette eit eige departement for tryggleik og beredskap blei derfor oppfatta som kontroversielt i Justisdepartementet.

Departementet var altså usamd både i problemoppfatninga og den overordna løysinga Sårbarhetsutvalet fremja, og skil seg dermed radikalt frå dei andre aktørane som deltok i høyringsrunden.

7.2 Forsvarsdepartementet vil lage ny langtidsplan

Den vanlege gangen i ein utgreiingsprosess som skal leie fram til oppfølging og vedtak er at regjeringa tek opp ei sak på eige eller andre sitt initiativ, oppnemnar eit utval til å greie ut saka, følgjer dette opp ved å sende utgreiinga på høyring og utformer ei stortingsmelding eller ein proposisjon på bakgrunn av dette.⁷⁰ Likevel er det ikkje gitt at alle saker som blir utgreia blir følgde opp politisk på denne måten. Som det er vist i kapittel 3 var dette tilfelle for det første Sårbarhetsutvalet som la fram utgreiinga om datasårbarhet i 1986.⁷¹

Det er ingen ting som tyder på at Sårbarhetsutvalet av 1999 stod i fare for å li den same skjebna. Tvert om var det i starten av initiativfasa eit uttrykt ønskje om at utvalet skulle kome med generelle og prinsipielle råd som kunne danne eit grunnlag for ei komande stortingsmelding om beredskap og tiltak mot samfunnets sårbarhet. Dette poenget kom imidlertid litt i bakgrunnen

⁷⁰ Stortingsproposisjon i saker som Stortinget skal ta stilling til, eller ein odelstingsproposisjon i lovsaker.

⁷¹ NOU 1986:12 *Datateknikk og samfunnets sårbarhet*.

etterkvart som prosessen skreid fram, og som det blei vist i kapittel 4 blei det til slutt ikkje teke med verken i mandatet eller i den kongelege resolusjonen for nedsetjinga av utvalet.

Ei hending fekk imidlertid fokuset tilbake på dette formålet. Då Sårbarhetsutvalets arbeid nærma seg slutten, i mai 2000, blei det kjend at Forsvarsdepartementet ville lage ein ny langtidsplan for Forsvaret eitt år før tida.⁷² Som ved opprettinga av det forsvarspolitiske utvalet (jmf. kap. 4) kan det synast som at dette overraska Justisdepartementet, i og med at det var føresett frå Stortinget at militært og sivilt beredskap skulle fremje plandokumenta sine samstundes. På bakgrunn av dette anbefalte derfor rednings- og beredskapsavdelinga i Justisdepartementet at arbeidet med ei ny stortingsmelding for det sivile beredskap blei starta. Ein frykta nemleg at det ville ta seg dårleg ut i Stortinget om ikkje sivilt beredskap også la fram ei melding samstundes med Forsvarsdepartementet. Ein var også redd for at Sårbarhetsutvalet ville misse aktualitet og for at eit militært invasjonforsvarsprinsipp framleis ville bli lagt til grunn for totalforsvaret og det sivile beredskap dersom ei forsvarsmelding blei lagt fram aleine.

Justisminister Hanne Harlem var samd i dette og ho avgjorde at planleggingssyklusen for sivilt beredskap skulle starte eitt år før tida for å følge opp Forsvarsdepartementets framlegging ny langtidsproposisjon. På bakgrunn av dette vedtok regjeringa den 2. oktober 2000 at det skulle utarbeidast ei ny stortingsmelding om samfunnstryggleik og beredskap.

7.3 Arbeidet med stortingsmeldinga

Som det er vist i kapittel 3, har faren for krig vore ein viktig premiss for alle langtidsplanane for det sivile beredskap ut over 1990-talet. På dette punktet kan planane etterkvart seiast ikkje å ha vore heilt på linje med samfunnsutviklinga og den endra tryggleikspolitiske situasjonen. Sårbarhetsutvalets rapport la derimot hendingar i fredstidssamfunnet til grunn, og fokuserte mindre på militært forsvar og totalforsvar, noko som gjev eit heilt anna perspektiv på sivilt beredskap og tryggleik. Dette fokuset legitimerer det sivile beredskaps eksistens ut i frå seg sjølv, og ikkje først og fremst ut frå militære behov. Eit slikt fokus kom til å bli eit viktig utgangspunkt for stortingsmeldinga, og eit grunnlag for rednings- og beredskapsavdelinga til å få utarbeida ei melding om samfunnstryggleik ut i frå eigne premisser og ikkje frå eit militært fokus, som hadde vore styrande for dei tidlegare meldingane.

⁷² Den gjeldane langtidplanen St. meld 22 (1997-98) blei lagt fram 26. februar 1998, og skulle gjelde fram til 2002.

7.3.1 Arbeidet med meldinga i Justisdepartementet

Sjølv om ein i Justisdepartementet ikkje støtta Sårbarhetsutvalets forslag om horisontal samordning i eit eige tryggleiksdepartement, hadde ein ikkje klare oppfatningar om kva ein ville kome fram til og korleis ein skulle organisere det sårbarhetsreduserande arbeidet. På dette tidlege tidspunktet i oppfølgingsarbeidet henta ein blant anna fram konklusjonane frå det interne strategiprojektet som var gjennomført i Justisdepartementet året før, der ein hadde konkludert med at beredskapsansvaret burde overførast til Forsvarsdepartementet eller til Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Som vist i kapittel 3 hadde rednings- og beredskapsavdelinga i si tid gått i mot dette, men på dette tidspunktet i oppfølgingsarbeidet blei denne konklusjonen presentert som ein mogleg veg å gå. Dette blei imidlertid avventa, ettersom høyringsrunden ikkje enno var avslutta, og som det vil bli vist gjekk ein etterkvart nok ein gong bort frå denne ideen, og ønskte heller å utvide Justisdepartementets samordningsfunksjon og ansvar for tryggleik og beredskap.

7.3.1.1 Referansegruppa

På nyåret 2001, etter at høyringsrunden var avslutta, tok Justisdepartementet initiativ til å etablere ei referansegruppe for arbeidet med å følgje opp forslaga frå Sårbarhetsutvalet. Bakgrunnen for at ein ønskte å følgje opp Sårbarhetsutvalet på denne måten var at departementet meinte det var viktig å signalisere at ein verkeleg ville skape endringar i forhold til dagens tryggleiks- og beredskapsarbeid. Samstundes hadde Forsvarsdepartementet sett ned ei tilsvarende arbeidsgruppe for utarbeidinga av den framskutte langtidsplanen for Forsvaret, og det blei vurdert som viktig at også Justisdepartementet viste liknande initiativ. På bakgrunn av dette ville departementet setje ned ei gruppe med representantar frå dei mest berørte departementa, og ein ønskte i utgangspunktet deltaking på høgt nivå.

Gruppa blei etablert våren 2001, og bestod av representantar frå Forsvarsdepartementet, Utanriksdepartementet, Olje- og energidepartementet, Miljøverndepartementet, Samferdsledepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Justisdepartementet. I byrjinga var deltakinga i denne gruppa på relativt høgt nivå med fleire ekspedisjonssjefar frå dei ulike departementa. Etterkvart fall imidlertid denne deltakinga, og ekspedisjonssjefane blei erstatta av tenestemenn i lågare stillingar.

Ei forklaring som blir gitt på dette er den rolla og det formålet denne gruppa var tiltenkt. I tillegg til dei overgripande organisatoriske forslaga hadde Sårbarhetsutvalet foreslått ei rekkje endringar innan dei ulike fagdepartementa sine ansvarsområde. Departementa var derfor bedne om å rapportere til Justisdepartementet på dei tiltaka dei ville følgje opp og prioritere. Arbeidsforma i gruppa blei dermed slik at ho blei brukt på oppfølginga av slike meir fagspesifikke og tekniske delar av Sårbarhetsutvalet sin rapport, der det var nødvendig å nytte seg av fagekspertise.

Det kjem fram at arbeidet i denne gruppa til ein viss grad var prega av misnøye. Det kan nemleg synast som at deltakarane hadde forventa at dei i større grad skulle konsentrere seg om det som var blitt ståande som eit av dei viktigaste bidraga frå Sårbarhetsutvalet, nemleg dei prinsipielle spørsmåla og spørsmålet om overordna organisering av feltet. Dette forventa ein særleg fordi kollegane som deltok i Forsvarsdepartementet si gruppe i mykje større grad diskuterte meir overordna spørsmål når det gjaldt Forsvaret si framtid og organisering. Forsvarsgruppa fungerte i større grad som ein idédugnad, og det blei oppfatta som negativt for det sivile beredskap at ikkje referansegruppa i Justisdepartementet hadde tilsvarande mandat, fordi ein slik meir generell debatt i og om Forsvaret også ville leggje premisser for det sivile beredskapsfeltet.

7.3.2 Arbeidet i Arbeids- og administrasjonsdepartementet⁷³

Arbeidet med å følgje opp Sårbarhetsutvalets hovudforslag om å horisontalt samordne arbeidet for tryggleik og beredskap i eit overordna departement blei i byrjinga av 2001 lagt til Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Justisdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet hadde blitt samde om at dei overordna organisatoriske spørsmåla skulle inngå som ein del av Stoltenberg-regjeringa sitt fornyingsprogram for offentlig sektor, og vurderast i et prosjekt i regi av Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Prosjektleiaren for dette grunngev denne arbeidsforma slik:

Sivilt beredskap har vore ei litt lukka verd, og ein ønskte derfor frå politisk nivå å innlemme dette i ein litt større politisk agenda om forenkling og samordning.

Denne politiske agendaen for fornying av offentlig sektor som Sårbarhetsutvalets organisatoriske forslag skulle følgjast opp under var for ein stor del prega av Arbeids- og administrasjonsminister Jørgen Kosmos perspektiv på fornying, som gjekk ut på større samordning og samlokalisering, og

⁷³ I tillegg til kjeldene som det er gjort greie for i note 74 ovanfor, byggjer avsnittet for ein stor del på intervjudata frå prosjektleiaren som leia Arbeids- og administrasjonsdepartementets oppfølging av Sårbarhetsutvalet. Då dette arbeidet blei avvikla ved regjeringsskiftet i oktober 2001, og dermed ikkje underlagt vidare oppfølging, blei det ikkje gjeve tilgang til skriftleg materiale om dette arbeidet. Der opplysningar frå andre kjelder er brukt, blir dette vist til.

meir fusjonering i større organ. Med utgangspunkt i dette var Justisdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet blitt samde om at dei overordna problemstillingane som prosjektet skulle vurdere var spørsmålet om eitt departement skulle tilleggast eit større samordningsansvar enn Justisdepartementet sitt - og i tilfelle kva for eit, - samt vurdere den framtidige direktorats- og tilsynsstrukturen på tryggleiks- og beredskapsområdet. Frå Justisdepartementet si side var ein oppteken av at ein måtte kome med alternative forslag til Sårbarhetsutvalets tryggleiksdepartement, som dei poengterte at faktisk ikkje hadde vore eit sentralt tema i mandatet. I tillegg ønskte ein å få vurdert den framtidige organiseringa av dei operative rednings- og beredskapsressursane, eventuelle nye system for sentral krisehandtering, etablering av ein felles granskingskommisjon, koordinering av EOS-tenestene og innføring av generell beredskapsplikt i kommunane.

7.3.2.1 Utforming av mandat for to arbeidsgrupper

Arbeidet i Arbeids- og administrasjonsdepartementet kom i gang i mai 2001, ni månadar etter at Sårbarhetsutvalet hadde levert sin rapport. På dette tidspunktet hadde også Forsvarsdepartementet allereie lagt fram den nye langtidsplanen for Forsvaret (St.prp. nr. 45, 2000-01), som dei altså starta arbeidet med året før. Målet om felles framlegging av Forsvarets langtidsplan og stortingsmeldinga for det sivile beredskap blei dermed ikkje nådd.

Den første utfordringa for prosjektet var å utforme eit mandat med bakgrunn i dei retningslinjene som er gjengitt ovanfor. Dette skulle vise seg ikkje å vere enkelt, og det kom snart fram ulike oppfatningar departementa i mellom om kva retning mandata skulle gå i. Det blei imidlertid relativt tidleg klart at ein i første omgang skulle prioritere omorganisering av direktoratsnivå, og få avklart dette før ein eventuelt vurderte behovet for ein ytterlegare samordningsfunksjon lagt til eit departement. Ideen om overordna horisontal samordning i eit departement for tryggleik og beredskap gjekk ein altså i denne omgang bort i frå.

I samband med utforminga av mandatet for arbeidsgruppa var det særleg tre områder det var mykje diskusjon om. Det var for det første kor sterke føringar ein skulle leggje på å *slå saman* fleire direktorat og tilsyn. For det andre var det om tilsyna, og dei direktorata som hadde tilsynsfunksjon, burde gjevast ei meir *uavhengig stilling* i forhold til departementa. Det tredje temaet ein diskuterte var spørsmålet om *rolleklarhet*, og om ein burde skilje oppgåver og roller i større grad, og til dømes om same departement burde ha ansvaret for både tenesteproduksjon og

tryggleik. Prosjektleiaren frå Arbeids- og administrasjonsdepartementet oppsummerte usemje omkring desse spørsmåla slik:

Proessen var jo sånn at ein i utgangspunktet kunne einast om at det kunne vere fornuftig å sjå i ei viss retning. Men dersom prinsippa blei utforma slik at dei ulike sektorane blei nødt til å endre sine noverande eller dåverande ordningar, ja så var dei skeptiske. Så dette opplevde eg som utslag av at dei ulike sektorane ønskte langt på veg om ikkje akkurat status quo, så i alle fall å få lov til å finne ut kva som passa på dei ulike sektorane utan for mykje innblanding frå eit departement som skulle utgreie det på eit meir prinsipielt plan. Utgangspunktet for desse diskusjonane kan heilt klart sjåast på som eit utslag av revirtenking.

Dette førte til at ein brukte relativt lang tid på å utforme mandatet. Det var usemje om i kva slags retning mandatet skulle gå i forhold til dei tre elementa nemnt ovanfor, og i tillegg ønskte Stoltenberg-regjeringa å gå enda lenger utover det som her blir nemnt om tilsyn og direktorat, og omgjere Arbeids- og administrasjonsdepartementet til eit innanriksdepartement, der tryggleik og beredskap skulle spele ei viktig rolle (jmfr. Innst.S. nr. 222, 2002-03).

Løysinga blei til slutt å utforme mandat for to arbeidsgrupper. Hovudmålet i begge mandata var å utarbeide eit beslutningsgrunnlag for regjeringa til å kunne vedta betre samordning og samling av oppgåver og myndighet innanfor tryggleiks- og beredskapsområdet. Det eine mandatet poengterte utarbeiding av eit beslutningsgrunnlag for sterkare koordinering av oppgåver og myndighet vedrørande *landbasert arbeidslivstryggleik*. Det andre poengterte utarbeiding av eit beslutningsgrunnlag for etablering av *eit direktorat for tryggleik og beredskap*.

I mandatet for utarbeiding av eit beslutningsgrunnlag for betre koordinering av landbasert arbeidslivstryggleik, bad regjeringa arbeidsgruppa vurdere betra samordning og eventuelt samorganisering av dei oppgåvene som då blei ivaretatt av Arbeidstilsynet, Statens forureiningstilsyn, Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern/Produkt og elektrisitetstilsynet og Næringslivets tryggleiksorganisasjon, samt departementstilknyting for dei aktuelle etatane. Deltakarane i arbeidsgruppa som skulle jobbe med dette var i utgangspunktet direktørane for desse etatane.

I mandatet om etablering av eit direktorat for tryggleik og beredskap, var den organisatoriske løysinga meir fastlagt. Mandatet slo fast at Stoltenberg-regjeringa ønskte eit beslutningsgrunnlag for oppretting av eit direktorat som kunne ivareta oppgåver som då var lagt til Direktoratet for sivilt beredskap, Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern/Produkt- og elektrisitetstilsynet, Næringslivets tryggleiksorganisasjon, Statens Forureiningstilsyn, Statens bygningstekniske etat,

Statens strålevern og Nasjonal tryggleiksmyndighet. Vidare blei det eksplisitt uttrykt at ei samling av desse direktorata og tilsyna vil gje synergieffektar og positive konsekvensar for samordning både for stat og kommune. Medlemmane i gruppa som skulle lage eit grunnlag for dette var i utgangspunktet direktørane i dei berørte etatane.

For begge arbeidsgruppene var det altså intensjonen at dei skulle bestå av sjefane for dei ytre etatane som blei berørt. Miljøverndepartementet, Justisdepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet insisterte imidlertid på å ha sine tenestemenn med i desse arbeidsgruppene. I tillegg til dette blei det etablert ei styringsgruppe for begge arbeidsgruppene på departementsråds- og ekspedisjonssjefsnivå, med deltaking frå Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Justisdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Miljøverndepartementet, Sosial- og helsedepartementet, Forsvarsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Denne styringsgruppa skulle møtas ved viktige milepælar i arbeidet, og til slutt gje si tilråding til Regjeringsutvalet for fornying av offentleg sektor på bakgrunn av det beslutningsgrunnlaget som arbeidsgruppene ville utforme.

7.3.2.2 Arbeidet med å utforme beslutningsgrunnlag

Sjølve arbeidet med å utarbeide beslutningsgrunnlaget for høvesvis samordning av arbeidslivstryggleik og oppretting av eit direktorat for tryggleik og beredskap starta i august 2001, og det skulle vere ferdig til 15. oktober det same året. Etterkvart som arbeidet skreid fram blei det klart at det var kunstig å oppretthalde skiljet mellom dei to arbeidsgruppene. Begge gruppene vart leia av Arbeids- og administrasjonsdepartementet, mange dei same etatane var representert i begge, og mandata var svært likelydande. Som ein konsekvens av dette blei dei to gruppene slått saman til ei, som til slutt utarbeida ein felles rapport.

Denne samanslåtte gruppa klarte imidlertid ikkje einast om *eitt* beslutningsgrunnlag og *ein* felles konklusjon. Utgreiingsarbeidet var krevjande; ein jobba under ein svært knapp tidsfrist, - i underkant av to månader - og deltakarane stod til tider langt frå kvarandre i interesser, mål og ønskjer for arbeidet og feltet. I tillegg utkrystalliserte det seg to hovudomsyn som ein i arbeidsgruppa skildes i synet på, nemleg eit *brukarperspektiv* og eit *samordningsperspektiv*.

Me strevde ein del med om me skulle ta omsyn til eit brukarperspektiv, som kan tale for å samle tilsyn og direktorat som jobbar mot næringslivet i eit direktorat og dei som jobbar mot det offentlege i eit anna, men som igjen kunne føre til at tilsyn som i dag jobbar både mot det offentlege og det private blir delt i to. Me kunne også ta omsyn til eit samordningsperspektiv, som talar for å halde dette saman.

Som i utarbeidinga av mandata blei dette spørsmålet om vertikal oppdeling og brukaromsyn versus samordning eit stort tema. Det var diskutert fleire ulike modellar med ulikt innhald, alt frå samordning i eit stor-direktorat for tryggleik og beredskap som skulle favne om alt i frå arbeidslivstryggleik til redningsteneste, til å reindyrke ansvarsområda i ulike organ for høvesvis arbeidslivstryggleik, tryggleik og beredskapstilsyn og eit eige redningsverk. Det arbeidsgruppa til slutt kom fram til var av to ulike modellar, som hadde ulike støttespelarar og interessentar.

Den eine modellen la vekt på eit brukaromsyn, og på det å gjere det enklast mogleg for målgruppene. Det ein konkret gjekk inn for i denne modellen, var å opprette eit direktorat for arbeidslivstryggleik der dei delane av Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern og Statens strålevern som var retta mot arbeidslivet og det private næringsliv blei inkorporert i Arbeidstilsynet i et nytt Arbeidstryggleiksdirektorat. Så skulle dei delane av Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern og Statens strålevern som ikkje var retta mot næringslivet samlast i eit direktorat for samfunnstryggleik og beredskap saman med Direktoratet for sivilt beredskap, Næringslivets tryggleiksorganisasjon, Nasjonal tryggleiksmyndighet og Statens byggingstekniske etat.

I den andre modellen vektla ein i mykje større grad å halde fagmiljøa samla og samordna, og tilhengjarane av dette gjekk inn for å etablere eit stort direktorat for tryggleik og beredskap som ville omfatte heile Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern, heile Statens strålevern, Direktoratet for sivilt beredskap, Næringslivets tryggleiksorganisasjon og den Nasjonale tryggleiksmyndigheten. Dette ville innebære at ein ikkje fekk eit direktorat på arbeidslivstryggleiksområdet, men at arbeidslivstryggleik heller blei liggjande under desse ulike tilsynsområda, som igjen ville bli lagt under dette nye stor-direktoratet.

Som i diskusjonen og usemja rundt utarbeidinga av mandatet følgde usemja også no institusjonsgrensene:

Det følger jo ganske naturleg at til dømes dei direktorane for dei verksemdene som i den eine modellen ville bli delt ikkje tykte dette var ein særleg god idé.

Samsundes var dei etatane som hadde oppgåver nært knytta til beredskap i ein meir direkte forstand, til dømes Direktoratet for sivilt beredskap og særleg rednings- og beredskapsavdelinga i Justisdepartementet, skeptiske til at eit nytt direktorat skulle bli for stort og omfattande. Dei frykta nemleg at ein slik modell ville få eit for utflytande fokus, dersom til dømes helse-, miljø- og

tryggleikstilsyn mot næringslivet skulle bli lagt under same organisasjon som meir samfunnsretta katastrofeberedskap. Justisdepartementet gjekk derfor inn for den løysinga der ein oppretta eit direktorat for arbeidslivstryggleik og eit anna direktorat for samfunnstryggleik og beredskap. Ein del av dei organa som ville bli innlemma i eit slikt tryggleiksdirektorat såg imidlertid for seg at dette ville bli eit direktorat som bygde på det ”gamle” Direktoratet for sivilt beredskap sidan det skulle liggje under Justisdepartementet, og dette var dei skeptiske til. Ein informant frå eit anna departement utdjupar dette slik:

Justisdepartementet er nøye på at Direktoratet for sivilt beredskap er ”deira” direktorat. Dei andre departementa sa derfor at dersom deler av deira fagområde skal inn under Direktoratet for sivilt beredskap, så må desse departementa også få meir eigarskap i det.

Som det blei gjort greie for i høyringsrunden og tidlegare i kapitlet, jobba Arbeids- og administrasjonsdepartementet ut frå eit i eit samordningsperspektiv, og det innebar at dei gjerne ville integrere samfunnstryggleik i helse-, miljø- og tryggleiksarbeidet. Dette departementet ønskte derfor eit stor-direktorat der helse-, miljø- og tryggleik var ein integrert del av det generelle samfunnstryggleiksarbeidet.

Når det gjaldt departementstilknytning for direktorata, blei ikkje dette diskutert inngåande i arbeidsgruppa. Dei synspunkta som kom til uttrykk i dette spørsmålet gjekk likevel langs dei same institusjonslinjene. Til tross for at Justisdepartementet i starten av oppfølgingsarbeidet hadde teke opp att tråden frå det interne strategiprojektet frå 1999, og stilt seg positivt til å overføre ansvaret for beredskapsområdet til andre departement, såg departementet det etter kvart som heilt naturleg og sjølvsagt at eit tryggleiksdirektorat skulle liggje under dei, medan Arbeids- og administrasjonsdepartementet ville ha det under seg, som eit utvida helse-, miljø- og tryggleiksdirektorat under eit eventuelt innanriksdepartement.

7.3.2.3 Oppsummering av arbeidet i Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Dette oppfølgingsarbeidet av dei organisatoriske forslaga frå Sårbarhetsutvalet i Arbeids- og administrasjonsdepartementet var eit høgt prioritert arbeid, med deltaking frå høgt nivå og med store forventningar frå den politiske leiinga. I dette arbeidet fokuserte ein imidlertid mest på direktoratsnivå, og på organiseringa av eit tryggleiksdirektorat som så eventuelt kunne liggje under eit framtidig innanriksdepartement. I forhold til det som var ønskt frå Justisdepartementet, blei det altså først og fremst direktoratsfokuset som dominerte Arbeids- og administrasjonsdepartementets arbeidsgruppe, sjølv om gruppa ikkje fekk tid til å sjå nærare på

innhaldet og oppgåveportefølja til eit slikt direktorat. Når det gjeld dei andre overordna organisatoriske problemstillingane som Justisdepartementet ønskte vurdert men som likevel ikkje blei underlagt denne gruppas mandat og arbeide, blei det i Justisdepartementet sett ned eit offentleg utval for å vurdere dei operative rednings- og beredskapsressursane, og i Samferdsledepartementet blei det etablert ei arbeidsgruppe som skulle gjere greie for grunnlaget for eit felles transporttilsyn, samt ei gruppe som skulle vurdere moglegheita av å opprette ein felles granskingskommisjon.⁷⁴

Den 15. oktober 2001 hadde arbeidsgruppa dei to beslutningsmodellane for direktoratsorganisering på tryggleiksområdet klar, og dei blei sendt til styringsgruppa for vurdering og gjennomgang. På dette tidspunktet var det imidlertid klart at det gjekk mot regjeringsskifte, og to dagar etter, den 17. oktober, hadde Bondevik II-regjeringa teke over for Stoltenberg-regjeringa. Styringsgruppa som skulle vurdere dei to beslutningsmodellane blei derfor avvikla, då det ikkje var noko grunnlag for å vurdere ein rapport med eit mandat der regjeringa som stod ansvarleg var avgått.

7.3.3 Etter regjeringsskiftet

Regjeringsskiftet førte naturleg nok med seg ein viss uklarhet og uvisse i forhold til oppfølgingsarbeidet. Sem-erklæringa, som er Bondevik II-regjeringa sitt politiske grunnlag, slo imidlertid fast at regjeringa ville følge opp Sårbarhetsutvalet med nødvendige tiltak, og leggje fram ei stortingsmelding på bakgrunn av Sårbarhetsutvalet si innstilling (Sem-erklæringa).⁷⁵

I erklæringa skriv regjeringa også at dei vil forankre totalansvaret for samfunnets sivile tryggleik i Justisdepartementet. Med utgangspunkt i dette blei oppfølginga av det organisatoriske arbeidet tilbakeført til Justisdepartementet. Prosjektleiaren frå arbeidsgruppa i Arbeids- og administrasjonsdepartementet seier i intervju at forslaga som gruppa hadde kome fram til med regjeringsskiftet blei ”lagde i ei skuff” og ikkje gitt noko vidare behandling. Nå var det likevel slik at Justisdepartementet var eit av dei departementa som hadde insistert på å få vere representert i denne arbeidsgruppa, i tillegg til at direktøren for Direktoratet for sivilt beredskap også deltok, slik at forslaga frå dette arbeidet var velkjende for departementet.

⁷⁴ Utvalet som vurderte dei operative rednings- og beredskapsressursane leverte sin rapport, NOU 2001:31, i november 2001. Utvalet anbefalte ikkje noko gjennomgripande omstrukturering av rednings- og beredskapsressursane i Noreg. Når det gjeld felles havarikommisjon for sivil luftfart og jernbane blei denne etablert 01.01.02.

⁷⁵ Denne regjeringserklæringa kan ein finne i fulltekst på følgjande internettadresse (05.05.03): http://www.krf.no/politikk/politiskedokumenter/fellesregjering_2001/sem_fellesregjering_2001.htm

Då Justisdepartementet fekk overført ansvaret for den organisatoriske biten av stortingsmeldinga, jobba ein derfor til dels vidare ut i frå forslaga frå Arbeids- og administrasjonsdepartementet si arbeidsgruppe, men ein hadde likevel eit sterkare fokus på justissektoren sitt ansvar. Ein gjekk no for fullt inn for at tryggleiksarbeidet i større grad skulle samlast under Justisdepartementet, slik at dette departementet kunne ta ei rolle som de facto innanriksdepartement med eit utvida samordningsansvar. Dette hadde ein som mål å leggje fram i stortingsmeldinga den 22. februar 2002.

Når det gjaldt spørsmålet om tilsyn og tilsynsorganisering ville Bondevik II-regjeringa, med arbeids- og administrasjonsminister Victor Norman i spissen, i større grad lausrive dette frå tryggleiksproblematikken og gå gjennom tilsynsorganiseringa på eit breiare og meir generelt grunnlag, som ein del av denne regjeringa sitt program for fornying av offentleg sektor. Bondevik II-regjeringa la imidlertid eit heilt anna perspektiv til grunn for tilsynsorganisering enn det Stoltenberg-regjeringa hadde gjort. Der Stoltenberg-regjeringa og arbeids- og administrasjonsminister Kosmo var oppteken av fusjonering og forenkling, fokuserte Bondevik II-regjeringa meir på rollefordeling og autonomi og på det å skilje mellom tilsynsroller og andre direktoratsoppgåver. I samband med dette blei det igangsett eit tilsynsprosjekt i Arbeids- og administrasjonsdepartementet, som skulle levere ei eiga stortingsmelding om tilsynsorganisering hausten 2002.⁷⁶ Spørsmålet om organisering av tilsyn innanfor tryggleiks- og beredskapsområdet let ein dermed bli liggjande i dette departementet, og det blei ein del av tilsynsprosjektet som hadde eit breiare fokus enn det reint tryggingsmessige.

7.3.3.1 Direktorat for samfunnstryggleik og beredskap

I februar 2002 blei det beslutta å opprette eit Direktorat for samfunnstryggleik og beredskap under Justisdepartementet, som skulle bestå av Direktoratet for sivilt beredskap og Direktoratet for brann og el-tryggleik med unntak av den næringsretta delen av dette.⁷⁷ Dette er ei løysing som er svært lik den modellen som blei vurdert, men ikkje funne føremålstenleg, i det interne strategiprojektet i Justisdepartementet i 1999. Løysinga bygg også til ein viss grad på ideen om å dele arbeid for tryggleik og beredskap som er retta mot høvesvis det private og det offentlege i eigne organ, i og med at Direktoratet for brann- og eltryggleik blir delt, og at den næringsretta delen ikkje blir innlemma i det nye tryggleiksdirektoratet. Ei slik samling av Direktoratet for sivilt beredskap og Direktoratet for brann- og eltryggleik går i tillegg i retning av forslaget frå

⁷⁶ Denne meldinga, st.meld. nr. 17 (2002-2003) *Om statlige tilsyn* kom i januar 2003.

⁷⁷ Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern skifta namn til Direktoratet for brann- og eltryggleik 01.01.02, etter å ha blitt slått saman med Produkt- og elektrisitetstilsynet.

Statskonsult i 1999, der dei anbefalte å samordne deler av brann-, rednings- og beredskapsområdet (Statskonsult 1999).⁷⁸

Dette var ei løysing som langt på veg var i tråd med Justisdepartementet sitt standpunkt i arbeidsgruppa i Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Arbeids- og administrasjonsdepartementet var imidlertid ikkje nøgd med denne løysinga. Som dei undersreka i høyringsuttalingane til NOU 2000:24 tok departementet utgangspunkt i helse-, miljø- og tryggleiksområdet for samordning, og etter arbeidet med eit eventuelt stor-direktorat i arbeidsgruppa under Stoltenberg-regjeringa, ønskte departementet å fokusere meir på samordning av dette med andre tryggleikssyn. Departementet var heller ikkje nøgd med at delar av Direktoratet for brann- og eltryggleik skulle innlemmast i eit forvaltningsorgan under Justisdepartementet.

Med beslutninga om å opprette eit tryggleiksdirektorat under Justisdepartementet, var på mange måtar det som var blitt gjort til hovudsaka i oppfølginga av dei organisatoriske forslaga frå Sårbarhetsutvalet avgjort. Andre strukturelle spørsmål skulle imidlertid også avklarast, og ein utsette igjen avleveringa av stortingsmeldinga, denne gong til 13. mars 2002.

7.3.3.2 Nasjonal krisehandtering og EOS-tenestene

Når det gjaldt Sårbarhetsutvalets forslag om å plassere ansvaret for nasjonal krisehandtering til ei eining i eit departement med ansvar for tryggleik og beredskap, vurderte ein å opprette ei slik eining under Statsministerens kontor. Ein slik funksjon ønskte imidlertid ikkje Statsministerens kontor å ha ansvaret for, og ein gjekk derfor bort frå heile ideen om ei eining for nasjonal krisehandtering. Grunngevinga for dette var at det ikkje er tradisjon i Noreg for å leggje einskilte oppgåver til Statsministerens kontor, og at det er viktigare at krisehandteringssystema i forvaltningsapparatet fungerer i tråd med ansvarsprinsippet.

Det kan synast som det var ei større utfordring å kome fram til ei løysing om Nasjonal tryggleiksmyndighet. Sårbarhetsutvalet hadde foreslått å dele Forsvarets tryggingsteneste (FO/S) i to, og leggje den delen av denne tenesta som etter tryggingslova ville få rolla som Nasjonal tryggleiksmyndighet under det departementet som skulle ha det overordna ansvaret for tryggleik og beredskap. No var tryggingslova trådd i kraft,⁷⁹ og Tryggingsstaben i Forsvarets overkommando var tillagt rolla som Nasjonal tryggleiksmyndighet. Ettersom regjeringa ikkje ville

⁷⁸ I rapporten *Helt, stykkevis eller delt?* Jamfør kapittel 3, note 27.

⁷⁹ Denne trådte i kraft 1. juli 2001

opprette eit eige departement for tryggleik og beredskap, men heller utvide Justisdepartementets samordningsfunksjon og opprette eit nytt direktorat for samfunnstryggleikstryggleik, vurderte ein om også Nasjonal tryggleiksmyndighet burde leggjast til Justisdepartementet. Ei slik endring av tilknytingsform hadde Forsvarsdepartementet stilt seg negativ til allereie i høyringsuttalingane til Sårbarhetsutvalet, og som det er gjort greie for i kapittel tre hadde departementet ved tidlegare høve foreslege at myndigheten burde etablerast som eit eige direktorat under Forsvarsdepartementet. Dette standpunktet stod dei fast på også under utarbeidinga av stortingsmeldinga. Justisdepartementet ønskte imidlertid å sjå Nasjonal tryggleiksmyndighet i samanheng med det nye sivile direktoratet for tryggleik og beredskap. Dette blei eit betent spørsmål med mykje engasjement omkring, og det synes som at både Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet jobba hardt for å få gjennom sine synspunkt. Også sjefen for Tryggingsstaben i Forsvarets overkommando (FO/S) og tidlegare medlem av Sårbarhetsutvalet, Jan Erik Larsen, engasjerte seg, og gjorde det klart at han *ikkje* ønskte at tenesta skulle leggjast under Justisdepartementet (Dagbladet 24.02.02). Dette bekreftar han gjennom intervju:

Nasjonal tryggleiksmyndighet kan ligge under same departement som Politiets tryggingsteneste, men ikkje under justis. Så når det no ikkje blir noko av eit eige departement, så må tenesta ligge under Forsvarsdepartementet. Rednings- og beredskapsavdelinga har eit eigarforhold til problemstillingane, og dei har gjort seg opp ei meining om Nasjonal tryggleiksmyndighet lenge før dei ante kva me driv på med. Dei vil ha oss under Justisdepartementet utan å ha noko rasjonale for det.

Gjennom intervjudata kan det synast som at Forsvarsdepartementet jobba i det stille med å få etablert Nasjonal tryggleiksmyndighet som eit direktorat under seg. Dette blir bekrefta gjennom avisoppslag, først og fremst i ein artikkelserie i Dagsavisen (03.11.02 og 04.11.02), der det går fram at Tryggingsstaben i Forsvarets overkommando heilt sidan forslaget om å etablere Nasjonal tryggleiksmyndighet som eit eige direktorat var blitt fremja i langtidsplanen for Forsvaret, St.prp. nr. 45 (2000-01), (jmfr. kap. 3) hadde jobba med omstruktureringa og tilpassing av organet til dette.

Det synes klart at for å hindre at ingen skulle bli tapande partar i spørsmålet om Nasjonal tryggleiksmyndighet, blei det til slutt inngått eit kompromiss mellom justis- og forsvarssektoren ved å opprette Nasjonal tryggleiksmyndighet som eit eige direktorat administrativt underlagt Forsvarsdepartementet, men med fagleg rapporteringslinje til Justisdepartementet i sivile saker og til Forsvarsdepartementet i militære.

I tillegg til forslaget om å skilje ut Nasjonal tryggleiksmyndighet som eit frittståande forvaltningsorgan under eit tryggleiksdepartement, hadde Sårbarhetsutvalet også peika på det dårlege forholdet mellom EOS-tenestene som ein heilskap, og behovet for å samordne desse betre. For å betre på dette anbefalte utvalet at koordinering og drøfting av prioriteringar mellom EOS-tenestene må skje fortløpande, og at det må byggje på eit fast system i eit eige koordineringsorgan eller sekretariat for tenestene i departementet med hovudansvar for tryggleik og beredskap. I og med at eit slikt departement ikkje ville bli oppretta, vurderte Justisdepartementet å leggje ein slik samordnande funksjon til Statsministerens kontor. Statsministerens kontor ønskte imidlertid heller ikkje denne funksjonen, så ein gjekk derfor inn for å etablere eit permanent sekretariat for Koordinerings- og rådgjevingsutvalet for EOS-tenestene. Leiinga av dette skal imidlertid gå på rundgang mellom Justis- Forsvars- og Utanriksdepartementet. Bakgrunnen for at ein kom fram til ei slik løysing synest noko uklar. Gjennom intervju seier ein frå Justisdepartementet si side at dette var ein praktisk måte å løyse det på ut frå dei berørte departementas ønskje, og at løysinga følgjer naturleg av Sem-erklæringa. Sem-erklæringa slår som tidlegare nemnt fast at regjeringa vil forankre totalansvaret for samfunnets sivile tryggleik i Justisdepartementet. Personar utanfor rednings- og beredskapsavdelinga, som har god oversikt over saksfeltet og prosessen oppfattar imidlertid at denne løysinga som eit resultat av dragkamp mellom Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet. Trond Helleland, som er frå Høgre og leiar av Justiskomiteen på Stortinget, kommenterer til dømes dette slik:

Rullerande leiing mellom forsvar og justis, det er eit kompromiss. Samstundes har Utanriksdepartementet kravd å få vere med her, og det var det vel ingen som hadde så sterke kjensler for.

Stortingsmeldinga blei ikkje ferdig til 13. mars, og framlegginga blei utsett til 5. april 2002. Før framlegginga blei utkast til melding sendt på høyring til departementa. Her blei ho godt motteken. Frå Forsvarsdepartementet si side var ein imidlertid oppteken av at ei utviding av Justisdepartementet sitt samordningsansvar ikkje må gå ut over Forsvarsdepartementet sitt ansvar for førebyggjande tryggleiksteneste. Ein var også bekymra for at ansvarsprinsippet kunne bli uthola med etablering av eit nytt direktorat for tryggleik og beredskap under Justisdepartementet.

7.4 Utsetjingane

Meldinga blei altså framlagt i byrjinga av april 2002, nesten 2 år etter at Sårbarhetsutvalet avga sin rapport, og eit år etter ein først hadde planlagt å leggje ho fram. Det vil som det er vist seie at Justisdepartementet ikkje klarte det ein meinte var så viktig for det sivile beredskap, nemleg å

leggje stortingsmeldinga fram samstundes med langtidsplanen for Forsvaret (St.prp. nr. 45, 2000-01). Denne blei lagt fram 16. februar 2001.

Terrorhandlingane i USA den 11. september 2001 var ei hending som gjorde at fokuset på stortingsmeldinga måtte vike for behovet for umiddelbar handtering av situasjonen i Noreg. Sjølv om Noreg ikkje blei råka direkte, blei landets beredskapsapparat - og då særleg det sentrale leiings- og beslutningsapparatet - sett på prøve. Som det er blitt gjort greie for i kapittel 3 er det rednings- og beredskapsavdelinga i Justisdepartementet som har det sektorovergripande samordningsansvaret for tryggleik og beredskap, og denne avdelinga var på dette tidspunktet fullt oppteken med å utarbeide stortingsmeldinga. Gjennom intervju kjem det fram at sjølv om terrorhandlingane i USA førte til at ein nok ein gong måtte utsetje meldinga, så fekk hendinga likevel ikkje noko direkte å seie for forslaga i ho. Terrorhandlingane gjorde at ein frå Justisdepartementet forventa meir politisk merksemd og fokus på meldinga enn det ein hadde rekna med i utgangspunktet, og det gav eit nytt bakteppe for meldinga som blei brukt til å legitimere betydninga av ho, men det medførte ikkje substansielle endringar. Denne oppfatninga blir delt av prosjektleiaren for arbeidsgruppa i Arbeids- og administrasjonsdepartementet, som på tidspunktet då terrorhandlingane fann stad jobba med å utgreie direktoratsorganisering. I dette arbeidet hadde ein kome så langt at ein ikkje ville gå inn og gjere endringar, samstundes som det låg an til regjeringsskifte og dermed uvisse om heile prosjektet. Sjølv om ein i stortingsmeldinga skreiv at terrorhandlingane, og beredskapsarbeidet som blei iverksett etter dette, synliggjorde behovet for samordning mellom departement og ulike forvaltningsnivå, kjem det gjennom intervjumateriale fram at ein i Justisdepartementet opplevde at ein gjennom tiltaka som blei igangsett etter 11. september fekk bekrefta at det ikkje stod så dårleg til med tryggleik- og beredskapsfeltet i Noreg som Sårbarhetsutvalet ville ha det til, og at beredskapen i Noreg tvert om var god.

For meldingas progresjon og innhald var nok regjeringsskiftet i oktober 2001 ein vel så viktig faktor som 11. september. Regjeringsskiftet førte med seg uvisse både om sjølv oppfølgingsarbeidet og om dei konkrete forslaga Stoltenberg-regjeringa ville gå inn for, og ein måtte avvente den nye Bondevik II-regjeringas ståstad. Det blei imidlertid klart at den nye regjeringa ville halde fram oppfølginga, om enn med eit anna fokus og andre løysingsforslag enn Stoltenberg-regjeringa.

7.5 St.meld. nr. 17 (2001-02)

Den 5. april 2002 blei stortingsmeldinga lagt fram for regjeringa og godkjent i statsråd, før ho blei sendt til Stortinget for behandling i forsvarskomiteen og i justiskomiteen.

I meldinga gjekk regjeringa inn for at ansvarsprinsippet framleis skal liggje til grunn for tryggleiks og beredskapsarbeidet, saman med nærleiks- og likskapsprinsippa. Til tross for at Justisdepartementet ikkje meinte at fragmentering og samordning var eit problem i feltet, gjekk regjeringa inn for at Justisdepartementets ansvar for samordning av samfunnstryggleiksarbeidet skulle styrkast og tydeleggjerast. Departementet skal halde ei samla oversikt og det skal utvikle rolla som service- og tilretteleggjande departement. Ein slo i meldinga fast at det skal kunne etablerast arenaer for dialog og erfaringsoverføring. Meir konkret gjekk regjeringa inn for å opprette eit nytt direktorat for tryggleik og beredskap under Justisdepartementet. Regjeringa ønskte direktoratet etablert innan 01.01.03. Det nye direktoratet skal utgå frå Direktoratet for sivilt beredskap og Direktoratet for brann- og eltryggleik med unntak av den delen av dette som er retta mot det private næringslivet og private aktørar. Tanken bak å etablere eit slikt direktorat var at dette vil gje ei felles myndighetslinje frå sentralt til lokalt nivå. Direktoratet skal ha ansvaret for Sivilmforsvaret og vere ein nasjonal fagmyndighet på brannvernområdet. Det vil dessutan ha ansvar for administrative og praktiske oppgåver på beredskapsområdet, slik som samband, planverk og øvingar, og det skal ha ansvaret for utvikling av fagområdet, for regleverk, samordning og koordinering av nasjonal planlegging og planlegging i dei einskilde etatane, samt service og informasjonsansvar.

I tillegg til å opprette eit nytt tryggleiks- og beredskapsdirektorat, ønskte regjeringa at Justisdepartementet skulle få eit tydelegare ansvar for førebyggjande tryggingsteneste i sivil sektor, ved at Nasjonal tryggleiksmyndighet skal rapportere til Justisdepartementet i sivile saker, men blir oppretta som eit direktorat under Forsvarsdepartementet. Grunngevinga som blei gitt på dette er at ein unngår å splitte fagmiljø, samt nærleiken til Forsvaret som ein stor brukar av myndigheten sine tenester. I tillegg ville regjeringa opprette eit permanent sekretariat for Koordinering og rådgjevingsutvalet for EOS-tenestene. Justisdepartementet, Forsvarsdepartementet og Utanriksdepartementet skal imidlertid veksle mellom å ha leiings- og sekretariatsfunksjonen for dette.

Når det gjeld tilsynsproblematikken og tilsynsfunksjonen, tok ikkje regjeringa stilling til dette i denne stortingsmeldinga, men viste til tilsynsmeldinga som på denne tida (våren 2002) var under utarbeiding i Arbeids- og administrasjonsdepartementet som ein del av Bondevik II-regjeringas

moderniseringsprogram. Her skulle det blant anna føretakast ei samla vurdering av tilsyn som er oppretta for å førebyggje alvorlege samfunnsmessige påkjenningar

Regjeringa ville ikkje foreslå at ansvaret for å førebu og gjennomføre samordning av krisehandtering skulle leggjast til ei eining i eit departement. Dei viste til at ansvarsprinsippet framleis skal liggje til grunn, og til at det ved fleire andre hendingar, til dømes under Kosovo-krisa, ikkje har vore behov for ei slik organisering.⁸⁰

7.6 Oppsummering av policyformuleringsfasa

I dette kapitlet er det gjort greie for policyformuleringsfasa. Det er vist korleis forslaga frå Sårbarhetsutvalet blei følgde opp etter at dei hadde vore på høyring, først i Arbeids- og administrasjonsdepartementet som ein del av Stoltenberg-regjeringa sitt fornyingsprogram for offentlig sektor, og så etter regjeringsskiftet i Justisdepartementet. Det er vidare vist kva slags prosessar som ligg bak det endelege forslaget frå regjeringa om sentral organisering av feltet, og hendingar som 11. september 2001 og regjeringsskiftet er blitt vurdert. Til slutt i kapitlet vil eg no oppsummere dette i tråd med begrepa frå straumningstankegangen om ein aktiviserings- og ein defineringsprosess.

7.6.1 Aktiveringsprosessen

Oppfølgingsfasa gjekk over ein lang periode og var for ein stor del prega brei deltaking. Når det gjeld deltakinga i referansegruppa var det Justisdepartementet som inviterte dei åtte mest berørte departementa til å delta. Frå Justisdepartementet si side ønskte ein deltaking på høgt nivå, på same måte som i Forsvarsdepartementets referansegruppe for utarbeidinga av langtidsplanen for Forsvaret. Deltakinga i referansegruppa blei imidlertid etter kvart prega av deltaking på lågt nivå, då det blei klart at denne gruppa ikkje skulle brukast til å greie ut dei større organisatoriske og meir prinsipielle spørsmåla, men heller skulle brukast som ekspertise i spørsmål av teknisk karakter. Det kan synast som om dette ikkje var kommunisert godt nok til deltakarane i denne gruppa, då fleire informantar uttrykte misnøye med denne forma og dette arbeidet.

I arbeidsgruppa til Arbeids- og administrasjonsdepartementet, der dei organisatoriske spørsmåla stod i sentrum, var det intensjonen at det var direktørane frå dei berørte direktorata som skulle

⁸⁰ Andre stader finn ein motsatt oppfatning av dette, til dømes i langtidsplanen for Forsvaret, St.prp. 45 (2001-02), som Stoltenberg-regjeringa altså la fram i februar 2001. Her blir det slått fast at den nasjonale handteringa av Kosovo-krisa understreka behovet for eit forbetra nasjonalt system for krisehandtering. Det same blei understreka av Forsvarsdepartementet i høyringsuttalinga dei avga på NOU 2000:24.

delta. Ein ville altså regulere deltakinga etter ein meir eller mindre institusjonalisert sedvane om at berørte partar bør høyrast gjennom deltaking. Justisdepartementet, Miljøverndepartementet og Nærings- og handelsdepartementet kravde imidlertid også å bli representert med rådgjevarar frå sine respektive departement. Ut over dette var deltakinga i denne arbeidsgruppa stabil. Med det meines at dei som deltok var aktive og hadde same posisjon gjennom heile prosessen.

Med regjeringsskiftet blei arbeidet i desse to gruppene avvikla, og oppfølginga av Sårbarhetsutvalet sine forslag blei konsentrert i Justisdepartementet. Forslaga her i frå blei imidlertid spelt ut på dei andre departementa. I samband med dette var det særleg Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Forsvarsdepartementet som var aktive i spørsmåla som gjaldt sentral organisering av feltet.

På bakgrunn av dette kan den første fasa av aktiviseringsprosessen seiast å ha vore relativt open, med brei deltaking frå berørte partar. Etter regjeringsskiftet blei aktiviseringsprosessen meir lukka, der arbeidet i større grad gjekk føre seg innad i Justisdepartementet, med kontakt med dei andre departementa gjennom departementslinja, og innad i regjeringa. Til tross for den utstrakte bruken av fagleg ekspertise særleg i den første delen av fasa under Stoltenberg-regjeringa, kan aktiveringsfasa likevel karakteriserast som relativt hierarkisk, der det var Justisdepartementet med justisministeren først og til slutt regjeringa som hadde det avgjerande ord og kontroll. Arbeidet i Arbeids- og administrasjonsdepartementets arbeidsgruppe er kanskje eit unntak av dette, men denne gruppas arbeid blei avvikla med Stoltenberg-regjeringas avgang.

7.6.2 Defineringsprosessen

Defineringsprosessen i policyformuleringsfasa kan seiast var relativt tvitydig, og det var ikkje semje om korleis det sentrale tryggleiks- og beredskapsarbeidet burde organiserast. Justisdepartementet var ikkje samd i skildringa frå Sårbarhetsutvalet om at feltet var fragmentert og at det trengtes betre horisontal samordning, men jobba heller ut frå eit perspektiv om at feltet må gjevast eit løft i fokus og merksemd. Under Stoltenberg-regjeringa blei dei organisatoriske forslaga frå Sårbarhetsutvalet overført til Arbeids- og administrasjonsdepartementet for vidare vurdering, og her blei dei underlagt eit samordningsperspektiv. Fokuset for dette arbeidet blei organisering i direktorat, men ein klarte ikkje einast om ein modell for ei slik sentral organisering av feltet, og etter å ha vurdert fleire ulike alternativ enda ein til slutt opp med to løysingsforslag. Det eine tok utgangspunkt i eit samordningsperspektiv, og vektla horisontal samordning på tvers av sektorar gjennom eit stor-direktorat som skulle famne om alt frå arbeidslivstryggleik og helse,-

miljø- og tryggleiksspørsmål, til samfunnstryggleik og katastrofeberedskap. Den andre modellen ville også innebære ei viss samordning på tvers av sektorar, men vektla i større grad ei brei vertikal organisering mot høvesvis det offentlege og meir generell samfunnstryggleik, og det private med fokus på arbeidslivstryggleik. Etter Gulicks (1937) klassifisering av arbeidsdeling, vil den førstnemnte modellen samordne ulike *formål* i eit overordna formål; samfunnstryggleik, mens den andre modellen er organisert ut frå prinsippet om *klient*.

Etter regjeringsskiftet i oktober 2001 blei dette arbeidet som det er vist tilbakeført til Justisdepartementet, som no var opptatt av framleis å halde sivilt beredskap under seg i tillegg til å sikre feltets aktualitet. Departementet gjekk derfor inn for det løysingsforslaget som også utgjorde regjeringas endelege standpunkt; eit direktorat for beredskap og samfunnstryggleik bestående av Direktoratet for sivil beredskap og Direktoratet for brann og- eltryggleik med unntak av den næringsretta delen av dette.

Når det gjeld dei andre forslaga til sentral organisering av feltet, synes også her både situasjons- og problemsoppfatning, samt synet på løysingsforslaga, å følgje institusjonsgrensene, slik det til dømes kom tydeleg fram i spørsmålet om Nasjonal tryggleiksmyndighet si organisatoriske forankring.

Vedtaksfasa - politisk oppfølging av St.meld. 17⁸¹

Etter at Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Justisdepartementet hadde jobba med utforminga av sårbarhetsmeldinga i over 1 ½ år blei ho sendt til Stortinget for behandling. Denne politiske oppfølginga og behandlinga av St.meld. nr. 17 (2001-02) i Stortinget vil det bli gjort greie for i dette kapitlet, som vil omhandle vedtaksfasa. I denne fasa vil det først og fremst bli fokusert på komitébehandlinga og avslutningsvis også på stortingsdebatten i kjølvatnet av dette. Det vil bli gjort greie for korleis den politiske oppfølginga blei organisert og korleis arbeidet med dette gjekk. Vidare blir det gjort greie for dei ulike politiske oppfatningane og dei prosessane som førte fram til den endelege innstillinga og stortingsvedtaket, i tillegg til at det vil bli vist korleis to ulike sektorar, med ulik kultur og ulike interesser og oppfatningar møttes i denne politiske oppfølginga av sårbarhetsmeldinga. Til slutt i kapitlet vil også vedtaksfasa bli oppsummert ved hjelp av dei analytiske begrepa aktiverings- og defineringsprosess.

8.1 Organiseringa av den politiske oppfølginga

St.meld. nr. 17 (2001-02) blei lagt fram i statsråd den 5. april 2002. Meldinga blei lagt fram samstundes med *Gjennomføringsproposisjonen for Forsvaret*, St.prp. nr. 55 (2001-02) som er ein stortingsproposisjon som gjev utfyllande rammar og føringar for korleis tiltaka frå langtidsplanen for Forsvaret, St.prp. nr. 45 (2000-01) *Omlegging av Forsvaret i perioden 2002-05*, skal gjennomførast.

Når regjeringa fremjer ei sak for Stortinget er det presidentskapet som avgjer kva stortingskomité saka skal behandlast i. Som det er gjort greie for i kapittel 3 er det forsvarskomiteen på Stortinget som behandlar saker som omhandlar sivilt beredskap. St.meld. nr. 17 blei imidlertid sendt til felles behandling mellom justiskomiteen og forsvarskomiteen. Dette er ei sjeldan arbeidsform, som sist vart nytta i 1963 i den politiske oppfølginga av Kings Bay ulukka.⁸² Det var ein sovande paragraf i

⁸¹ Som det er gjort greie for i kapittel 2 byggjer dette kapitlet på intervju med representantar frå justis- og forsvarskomiteane, då det ikkje var mogleg å få tilgang til møtereferat eller andre skrivne kjelder frå arbeid i stortingskomiteane. Der det er nytta offentleg tilgjengeleg materiale er dette referert til.

⁸² Det finnes imidlertid ordningar for å samordne komitéarbeid i saker som kan vere av interesse for fleire komitear. Det er relativt vanleg at den komiteen som behandlar ei sak legg fram eit utkast til innstilling for ein annan berørt komité til fråsegn før ein kjem med endeleg innstilling. Ei sak kan også behandlast av ein komité, som sender innstillinga si til ein annan komité som deretter kjem med endeleg innstilling. I tida etter 1945 nytta ein seg også av ei ordning der ein komité blei forsterka med medlemmar frå ein annan komité som var interessert i den aktuelle saka. Dette blei imidlertid sett på som ei dårleg arbeidsform, og teke ut av Stortinget forretningsordenen i 1981 (Rones 1995).

Stortingets forretningsorden som opna opp for ei slik arbeidsform. Paragraf 15, fjerde ledd slår fast at:

Stortinget kan og vedta at to faste komitear skal førebu ei sak i fellesskap. Som regel skal då saka drøftast førebels i eit fellesutval som har like mange medlemmar frå kvar komité. Ordføraren for saka skal veljast innanfor dette utvalet.

I tråd med dette blei det etablert eit fellesutval for behandlinga av St.meld. nr.17 (2001-02). Dette bestod av 6 representantar, 3 frå kvar komité, slik at alle dei største politiske partia på Stortinget var representert. Frå forsvarskomiteen var leiar Marit Nybakk frå Arbeidarpartiet, nestleiar Åse Wisløff Nilssen frå Kristeleg Folkeparti og Kjetil Bjørklund frå Sosialistisk Venstreparti representert. Frå justiskomiteen møtte leiar Trond Helleland frå Høgre, nestleiar Gunn Karin Gjøl fra Arbeidarpartiet og sekretær Jan Arild Ellingsen frå Framstegspartiet. Saksordførar for behandlinga av stortingsmeldinga var Åse Wisløff Nilssen frå forsvarskomiteen, og denne komiteen hadde også sekretariatsfunksjonen.

St.meld. nr. 17 blei primært behandla i dette fellesutvalet, som informerte sine respektive komitear om arbeidets framgang og karakter. Begge komiteane i plenum heldt felles open høyring den 14. mai 2002,⁸³ og dei heldt i tillegg til dette ei felles lukka høyring med justisministeren, forsvarsministeren og Næringslivets Tryggleiksorganisasjon.⁸⁴

Det var i utgangspunktet meininga at komiteane skulle avgje innstilling den 13. juni 2002, og at saka skulle opp i Stortinget før sommarferien, den 19. juni. Som det vil bli vist klarte ikkje komiteane å halde denne tidsfristen, og avgjevinga blei utsett til 23. oktober, med behandling i Stortinget den 5. november 2002. I og med denne utsetjinga fekk komiteane høve til å reise på studieturar til Danmark, Sverige og Brussel.⁸⁵

8.2 Eit vanskeleg utgangspunkt

Saksområdet sivilt beredskap ligg under forsvarskomiteen, og det vanlege er at forsvarskomiteen behandlar sakane under dette saksområdet, og sender dei over til justiskomiteen til uttaling før dei kjem med endeleg innstilling. Bakgrunnen for at ein valde ei anna arbeidsform i behandlinga av

⁸³ Her deltok Politiets fellesforbund, Politiembetsmennesenes Landsforbund, YS, NTL, NHO, Landsrådet for Heimevernet, Befalets fellesorganisasjon, Norges offisersforbund, Krigsskoleutdannedes Offiserers Landsforening, KS, Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum og Norsk Brannbefalsforbund.

⁸⁴ Bakgrunnen for at denne høyringa var lukka var at det kunne kome fram sensitiv informasjon.

⁸⁵ Medan komiteane i Danmark og Sverige såg på desse landas sivile beredskap og innretting av dette, var formålet med turen til Brussel å få ei innføring i Nato og EUs sivile beredskapsorganisasjon.

St.meld. nr. 17 var at justiskomiteen meinte dei burde ha eit ord med i laget sidan Sårbarhetsutvalets rapport og forslaga der handla om mykje meir enn berre det militære forsvaret. Frå justiskomiteen si side frykta ein at behandling i forsvarskomiteen aleine ville gje rapporten eit forsvarspreg og overfokusering på det militære beredskap. Justisministeren og leiinga i justiskomiteen gjekk derfor igjennom Stortingets forretningsorden og fann den ovanfor nemnte paragrafen. Denne blei presentert for stortingspresident Jørgen Kosmo, som i tillegg til å vere arbeids- og administrasjonsminister under store delar av oppfølgingsarbeidet i policyformuleringsfasa, i si tid også hadde vore både forsvarsminister og styrd justisdepartementet,⁸⁶ og etter ei stund med bearbeiding frå justiskomiteen si side gjekk han og resten av presidentskapet inn for felles behandling. Forsvarskomiteen sette som betingelse for dette at dei fekk saksordførar og sekretariatet, for å understreke at det var deira saksområde. Dette gjekk justiskomiteen med på:

Me valde å la forsvarskomiteen ha sekretariatsfunksjonen og saksordførar, berre for å vise litt goodwill (Trond Helleland).

Utgangspunktet for ei slik felles behandling mellom dei to komiteane var nemleg ikkje den beste. Justiskomiteen og forsvarskomiteen er to komitear med svært ulike kulturar, dei representerer saksfelt som ofte kivast om ressursar og fokus, og forholda mellom deira respektive departement kan til tider vere anspent og konfliktfylt. I tillegg har komiteane ei historie av tidlegare saker som har skapt eit dårleg klima mellom dei. Særleg viktig for forholdet mellom dei to komiteane i behandlinga av St.meld. nr. 17 (2001-02) var den såkalla redningshelikoptersaka, behandlinga av St.meld. nr. 44 (2000-01) *Redningshelikopterjenesten i fremtiden*. Denne stortingsmeldinga blei behandla av justiskomiteen, med Jan Arild Ellingsen som saksordførar, og innstillinga blei avgitt i april 2002, samstundes med at ein tok fatt på behandlinga av St.meld. nr. 17. I behandlinga av redningshelikoptertenesta kom det fram ein del grunnleggjande motsetjingar og ulike oppfatningar mellom justiskomiteen og forsvarskomiteen, blant anna om bruken og defineringa av redningshelikoptera. Under dette arbeidet blei det blant anna stilt spørsmål ved Forsvarets einerett til å drive redningshelikopterteneste og det blei vurdert å opne opp for å konkurranseutsetje deler av tenesta. Dette fall forsvarskomiteen tungt for brystet, og frå justiskomiteen si side oppfatta ein i tillegg at forsvarskomiteen braut inn i justiskomiteens behandling av saka, og blant anna innkalla forsvarsminister Kristin Krohn Devold på høyring på overtid. Gjennom intervju kjem det fram at dette irriterte justiskomiteen, særleg fordi

⁸⁶ Kosmo var forsvarsminister frå 1993-1997. Han styrde Justisdepartementet i ein periode i 1997, då dåverande justisminister Anne Holt var sjuk.

forsvarsministeren ikkje hadde møtt på deira ordinære komitéhøyring i saka. Denne irritasjonen nådde ein topp den dagen saka skulle opp i Stortinget, den 16. mai 2002. Eit Sea King redningshelikopter flaug nemleg rett over hovuda på justiskomiteens leiar Trond Helleland og saksordføraren i saka, Jan Arild Ellingsen, då dei skulle gå inn på Stortinget den dagen:

Det fløy rett over hovudet på meg, og det var bestilt dagen før av nokon som sat på ein pub i Oslo og ringte til Rygge og sa; kom med eit helikopter og fly over hovuda på Helleland og Ellingsen når dei skal inn på Stortinget i morgon. Dette var litt sann psykisk terror frå Forsvaret si side, og det gjorde at me blei skikkeleg på bogget, og skulle i alle fall ikkje gje noko rundt øyrene no (Trond Helleland).

Dette er imidlertid ei historie med fleire mulige tolkingar. Ein anna versjon er nemleg at helikopterpilotane frå 330 skvadronen på Rygge ville fly lågt over Stortinget til ære for Inga Marte Torkildsen som sat frå Sosialistisk Venstreparti i justiskomiteen, og som *ikkje* ville gå inn for kontroversielle forslag blant anna i forhold til konkurranseutsetjing. Helleland og Ellingsen oppfatta likevel dette som ein provokasjon, og Ellingsen blei ”kok forbanna” og skreiv eit brev til Justisministeren der han bad om å få gjort greie for ressursbruken i redningshelikoptertenesta.⁸⁷ Dette fekk han svar på i desember 2002 i eit brev der Justisdepartementet forklarar den låge flyginga over Stortinget med vindforholda den dagen:

Men det var jo ikkje vind den 16. mai, og det var vel uansett ikkje nødvendig å fly så lågt over taket tre gonger (Jan Arild Ellingsen).

Med dette som utgangspunkt skulle dei to komiteane ta fatt på behandlinga av sårbarhetsmeldinga, St.meld. nr. 17 (2001-02) *Samfunnsikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn*.

8.3 Sende meldinga i retur?

Då komiteane fekk oversendt meldinga og starta arbeidet i fellesutvalet i april 2002 var den første reaksjonen at stortingsmeldinga var dårleg. Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Framstegspartiet var alle klare på at meldinga ikkje svara til forventningane dei hadde med utgangspunkt i Sårbarhetsutvalets rapport. Arbeidarpartiet, som hadde førebudd store delar av meldinga då dei sat i regjering var skuffa over at meldinga ikkje gjekk lenger i den organisatoriske innrettinga av feltet, og dei kunne tenkje seg meir radikale forslag i retning av det Sårbarhetsutvalet hadde fremja. Sosialistisk Venstreparti etterlyste meir overordna analysar og verdidebatt (S.tid. 21, 2002/03), medan Framstegspartiet ønskte større fokus på vern av

⁸⁷ Årsaka til at brevet blei skrive til justisministeren og ikkje til forsvarsministeren har med ansvarsfordelinga av redningshelikoptera å gjere. Justisdepartementet har det overordna administrative samordningsansvaret for redningshelikoptera, medan Forsvarsdepartementet har operativt ansvar for dei.

nøkkelpersonell i det norske demokratiet, samt ei drøfting av effektane av Noregs aktive utanrikspolitikk. Regjeringspartia flagga ikkje misnøye offisielt, men særleg Kristeleg Folkepartis Åse Wisløff Nilssen går langt i å uttrykke skuffelse over meldinga:

Til å begynne med, første gongen eg las ho syntes eg det var mange ord og vanskeleg å forhalde seg til. Det var ikkje veldig klart kva me skulle gjere med dette (Åse Wisløff Nilssen).

Også Trond Helleland frå Høgre meinte meldinga var lite konkret, sjølv om han aldri gjekk langt i å uttrykke dette:

Eg har forståing for at meldinga blei slik ho blei. Og om eg skal kritisere noko så må det vere at meldinga kunne vere litt meir konkret på nokre områder, og vore litt meir tydeleg på korleis ting skulle organiserast (Trond Helleland).

I tillegg til desse i og for seg klassiske partiskiljelinjene og skilja mellom partia i opposisjon og partia i posisjon i synet på meldinga, gjekk det også eit anna skilje som etterkvart skulle kome til å framstå like tydeleg som det partipolitiske. Det kjem nemleg klart fram at det var særleg medlemmane frå forsvarskomiteen som tykte meldinga var dårleg:

I striden rundt den praktiske behandlinga og kvaliteten på meldinga gjekk skilja eigentleg mellom komiteane. Forsvarskomiteen tykte meldinga var veldig dårleg, fordi dei fekk for lite fokus på seg og forsvarsaspektet. Det er klart det utkrySTALLISerte seg skilje politisk, med SV og FrP på kvar si side, men sjølv den organisatoriske striden gjekk mellom forsvar og justis (Gunn Karin Gjøl).

Forsvarskomiteen var særleg skuffa over at totalforsvaret ikkje var meir sentralt i meldinga, og dette var, som det vil gå fram, noko som dei jobba med under heile komitéarbeidet for å få større fokus mot.

I juni foreslo Framstegspartiet å sende meldinga i retur til Justisdepartementet for å få ho utbetra. Dette ønskte ikkje Sosialistisk Venstreparti - som meinte at det ikkje ville gje ei betre melding - og heller sjølvsgatt ikkje regjeringspartia. Arbeidarpartiet og særleg forsvarskomiteens leiar Marit Nybakk, vurderte imidlertid å gå i lag med Framstegspartiet om å sende meldinga tilbake til Justisdepartementet. Dette såg regjeringspartia, og spesielt justiskomiteens leiar, Trond Helleland (H), på som svært uheldig.

Helleland gjekk derfor til Arbeidarpartiet og sa at regjeringspartia var villige til å køyre løpet utan Arbeidarpartiet, og inngå eit forlik med Sosialistisk Venstreparti, som altså ikkje ville sende

meldinga i retur. Dette ønskte ikkje Arbeidarpartiet, som med 11. september 2001 friskt i minne var redd for at Stortinget kunne bli heldt ansvarleg dersom det skjedde ei stor-ulykke og dei ikkje hadde fått behandla meldinga, i tillegg til at dei meinte det ville ta seg dårleg ut sidan Arbeidarpartiet hadde danna fleirtal med regjeringa i gjennomføringsproposisjonen for Forsvaret, St.prp. nr. 55 (2001-02), i juni det same året.

Vilkåret Arbeidarpartiet stilte for å gå med på å behalde meldinga var å utsetje framlegginga av innstillinga til den 23. oktober og dermed få betre tid til behandlinga av ho. Arbeidarpartiet, og særleg Marit Nybakk frå forsvarskomiteen, ville også få utgreia ein del saker betre enn det som var gjort i meldinga.

8.3.1 Brevet til Dørum

På bakgrunn av dette tok justisminister Odd Einar Dørum initiativ til eit møte med Marit Nybakk. Her stilte Dørum seg positiv til å utsetje meldinga, men bad om å få grønt lys til å halde fram arbeidet i departementet med ein del saker som det likevel ville bli fleirtal om. Marit Nybakk på si side informerte om at komiteane ville sende spørsmål til Justisdepartementet for nærare utgreiing. Dette blei formalisert i brevs form den 21. juni 2002, der justis- og forsvarskomiteane gav departementet løyve til å jobbe vidare med sakene som det ville bli fleirtal for⁸⁸ i tillegg til å liste opp 8 spørsmål for nærare utgreiing. Desse spørsmåla spegla til ein viss grad dei politiske skiljelinjene og partias ulike fokus. Av desse var det særleg eit spørsmål som gjekk på sentral organisering av feltet. Det var spørsmålet frå Arbeidarpartiet som gjekk ut på å få gjort greie for ulike modellar for styring og sentral leiing av beredskapsarbeidet i Noreg, blant anna om moglegheita for å leggje beredskapsdelen av Statens forureiningstilsyn og det tidlegare planlagde direktoratet for arbeidstryggleik inn som ein del av det føreslegne direktoratet for tryggleik og beredskap. Ein slik vid modell med eit forvaltningsorgan som famna breitt og meir horisontalt om sivil tryggleik og beredskap var som det er gjort greie for i det førre kapitlet noko Arbeidarpartiet hadde jobba i retning av under Stoltenberg-regjeringa, og som partiet på dette tidlege tidspunktet enno ikkje hadde gitt heilt slepp på.

I tillegg til dei partipolitisk farga spørsmåla var det eitt spørsmål som kan adresserast til forsvarskomiteen, der dei ber om å få ei analyse av eit totalkonsept for samfunnstryggleik,

⁸⁸Dette var Nasjonal tryggleiksmyndighet, TETRA, Senter for Informasjonssikring (SIS, som skal koordinere aktivitetar innan IKT-tryggleik i Noreg. Dette var ei av anbefalingane frå Sårbarhetsutvalet) og treningssenter for politiet på Stavern.

sårbarhet og antiterrorberedskap. Dette spørsmålet og temaet kom til å stå sentralt i behandlinga, og fokuset mot dette markerer eit av dei viktigaste skilja mellom dei to komiteane.

Justisminister Dørum svara på spørsmåla i eit brev til komiteane datert den 24. september 2002. Når det gjeld spørsmålet om sentralt ansvar og organisering skreiv Dørum at om ein skal organisere tryggleiksarbeidet etter andre prinsipp enn ansvars-, nærleiks- og likskapsprinsippa, må det etablerast organisasjonar som ikkje har løpande fagansvar, der beredskapsmiljøet etter ei tid kan bli isolert frå det daglige arbeidet i ulike sektorar. Det er med tanke på dette at regjeringa heller vil auke samordningsansvaret til Justisdepartementet. Dørum skreiv vidare at regjeringa har vurdert, men ikkje funne det høveleg å leggje Statens forureiningstilsyn og eit eventuelt direktorat for arbeidstryggleik inn under det nye direktoratet for beredskap og samfunnstryggleik. Han slår vidare fast at St.meld. nr. 17 (2001-02) *ikkje* legg til grunn at det sivile beredskapsfeltet er fragmentert, slik Sårbarhetsutvalet poengterte. Tvert i mot meiner han at tryggleiks- og beredskapsarbeidet er *integrert* i departementas og dei underliggende organas verke, og at det derfor ikkje er eit mål med St.meld. nr. 17 å iverksetje tiltak for å samordne tryggleiks- og beredskapsarbeidet under eitt departement.

Av grunnar som det vil bli gjort greie for blei ikkje dette svaret følgt opp eller underlagt vidare interesse i komitébehandlinga. Svaret viser imidlertid nok ein gong at Justisdepartementet ikkje såg på feltet som fragmentert eller dårleg koordinert. Dette stod i motsetnad til den oppfatninga ein i fellesutvalet jobba ut frå, sjølv om det ikkje var fragmenteringa som kom til å stå i sentrum i behandlinga av enkeltsakene.

Det svaret frå Dørum som imidlertid blei via stor interesse var svaret på spørsmålet om totalforsvaret. Her reagerte forsvarskomiteen sterkt på at justisministeren ikkje svara på spørsmålet:

Det var veldig goddag mann økseskaft. Det som var mest sjokkerande var at i spørsmålet om totalforsvaret så skjøna dei ikkje kva me meinte. Og det bekymrar meg fortstatt at den avdelinga (rednings- og beredskapsavdelinga) i Justisdepartementet ikkje skjønner kva me spør om når me snakkar om eit totalforsvarskonsept. Dei svarte berre at totalforsvaret skal gjennomførast etter ansvarsprinsippet, og det er jo rett, men det me bad om var ei analyse av totalforsvarskonseptet (Marit Nybakk).

Representantane i justiskomiteen var derimot ikkje så bestyrta over dette svaret. Dei var meir opptatt av at stortingsmeldinga faktisk skulle følgje opp Sårbarhetsutvalet og utvalets fokus på det moderne sårbare samfunnet.

Kva fokus ein skulle ha for behandlinga av meldinga blei altså likevel ei av sakene det var mykje dragkamp om. Justiskomiteen meinte ein skulle fokusere først og fremst på dei områda som går på det sivile beredskap og organiseringa av dette, medan forsvarskomiteen ville fokusere meir på totalforsvaret:

Forsvarskomiteen meiner at totalforsvarskonseptet er altoverskuggjande, medan det var ikkje me så gira på (Trond Helleland).

Justis, dei held krampeaktig på det sivile beredskap (Åse Wisløff Nilssen).

Dette var ein strid som prega heile fellesutvalsarbeidet.

8.4 Meldinga blir behandla

Regjeringa sitt hovudgrep når det gjeld den organisatoriske innrettinga av det sentrale tryggleiks- og beredskapsfeltet var som det er vist i kapittel 7 å opprette eit nytt direktorat beståande av det gamle Direktoratet for sivilt beredskap og Direktoratet for brann- og eltryggleik med unntak av den næringsretta delen av dette. Dette organisatoriske forslaget blei eit stort og sentralt tema i komitébehandlinga.

Som det er vist ønskte Arbeidarpartiet, med bakgrunn i si tid i regjering under den første delen av oppfølginga av Sårbarhetsutvalet, å gå meir omfattande til verks når det gjeld sentral organisering av feltet.

Sårbarhetsutvalet foreslo jo eit eige innanriksdepartement. AP hadde nok sett at regjeringa gjekk mykje lengre i å organisere dette, og i alle fall at det nye direktoratet ville famne breiare og dekke meir. Me var innstilt på å gå betydeleg lengre på dette med organisasjonsform (Gunn Karin Gjøl).

Også andre parti var innstilt på å gå lenger enn det regjeringa gjorde, og då det blei klart at meldinga skulle behandlast, og ikkje sendast i retur til Justisdepartementet, fremja Framstegspartiet ein dissens på regjeringas foreslegne tryggleiksdirektorat.

8.4.1 Framstegspartiet og Arbeidarpartiet i saman om eit direktorat under SMK

Det Framstegspartiet foreslo var å leggje det overordna ansvaret for samfunnstryggleiksarbeidet til det øvste nivået i regjeringa, ved å etablere eit nasjonalt tryggleiksdirektorat direkte under Statsministerens kontor (SMK). Her ville partiet innlemme delar av Justisdepartementets rednings- og beredskapsavdeling, og dette nasjonale tryggleiksdirektoratet skulle få rapportar frå

blant anna Nasjonal tryggleiksmyndighet, Politidirektoratet, Politiets tryggingsteneste (PST), Direktoratet for sivilt beredskap, Direktoratet for brann- og eltryggleik med Produkt- og elektrisitetstilsynet, Hovudredningssentralane, Fylkesmennenes beredskapseiningar, Statens strålevern og transporttilsyna. Samstundes foreslo Framstegspartiet å utvikle ein samla strategi og metode for tilsynsverksemdene. Det nasjonale tryggleiksdirektoratet burde i følge Framstegspartiet ha tilsyns- og samordningsansvar for beredskapsarbeidet i sivil sektor, og kunne fastsetje overordna retningslinjer for tryggleiks- og beredskapsarbeidet i departementa. Dette forslaget fanna mykje breiare enn det regjeringa foreslo i St.meld. nr. 17, og kan seiast å gå mykje meir i retning av Sårbarhetsutvalets horisontalt samordnande modell. Det gjekk derfor også i ei retning Arbeidarpartiet kunne tenkje seg å gå:

Arbeidarpartiet ville i utgangspunktet støtte oss med ein modell direkte underlagt Statsministerens kontor (Jan Arild Ellingsen).

Dette blir bekrefta av Arbeidarpartiets representantar i fellesutvalet:

Arbeidarpartiet hadde nok sett at ein fanna breiare i retning av FrP-forslaget med fleire element under seg (Gunn Karin Gjøl).

Eg kunne tenkje meg å gå inn for enten Statsministerens kontor eller eit eige innanriksdepartement, og me jobba med FrP om Statsministerens kontor (Marit Nybakk).

Det var ikkje utarbeida ein fullstendig modell for dette mellom dei to partia. Framstegspartiet var klare i sitt syn, medan det frå Arbeidarpartiet si side var meir ei sondering av kva organ som kunne samlast under Statsministerens kontor. Arbeidarpartiet uttala ikkje direkte støtte til ein så omfattande modell som Framstegspartiet foreslo, men ville gjerne gå i retning av å i det minste innlemme Nasjonal tryggleiksmyndighet og koordinerings- og rådgjevingsutvalet for EOS-tenestene i eit organ under Statsministerens kontor. Ein modell i retning av dette var Arbeidarpartiet og Framstegspartiet etterkvart i ferd med å danne ein dissens om i fellesutvalet.⁸⁹

Ein slik dissens mellom to store og innflytelsesrike parti som Arbeidarpartiet og Framstegspartiet ville vere eit stort nederlag for regjeringa, og Trond Helleland frå Høgre følte at her måtte han gripe inn. Det gjorde han særleg fordi det etterkvart kom fram at også saksordførar Åse Wisløff Nilssen frå Kristeleg Folkeparti var fascinert av tanken om å leggje Nasjonal tryggleiksmyndighet under Statsministerens kontor, og at han derfor i enda større grad måtte forsvare regjeringa:

⁸⁹ Det er på mange måtar eit paradoks at det var FrP og AP som ønskte å gå lengst i retning av forslaga frå Sårbarhetsutvalet, eller Willoch-utvalet som det i ettertid også har blitt kalla, og ikkje Høgre.

Det var nok slik at saksordføraren kunne tenkje seg å gå lenger, så det måtte eg passe på at me ikkje gjorde. Det blei jo ei ekstra utfordring for meg, og dette hadde me nokre rundar på, der Statsministerens kontor var sterkt inne og var livredde for å få dette påtvunge. Så både Statsminister Bondevik og statssekretær Kari Husøy var i aksjon her (Trond Helleland).

I tillegg jobba Helleland opp mot sentrale personar i Arbeidarpartiet for å få dei til å gå bort frå ideen om Statsministerens kontor. Særleg Jens Stoltenberg blei gitt fleire gode argument for å få dette stoppa:

Eg gjekk til Jens Stoltenberg og sa at han hadde veldig gode sjansar for å bli statsminister igjen, og det var ikkje sikkert at han hadde lyst til å ha hundrevis av sivilforsvarsfolk oppe på Statsministerens kontor som skulle handtere kriser. Og dette gjekk veldig greitt inn hos potensielle statsministerkandidatar (Trond Helleland).

Jens Stoltenberg sette derfor foten ned og stoppa Arbeidarpartiet i å gå inn for ein dissens med Framstegspartiet. Dermed blei det eit breitt fleirtal i fellesutvalet for regjeringas forslag om eit tryggleiksdirektorat og meir vertikal samordning av den typen feltet allereie er organisert etter. Eit samla fellesutval ville imidlertid gå inn for at også den næringsretta delen av Direktoratet for brann- og eltryggleik skulle innlemmast i direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap, for på denne måten ikkje å splitte eit samla fagmiljø.

Denne hendinga, saman med det faktum at Arbeidarpartiet hadde gått saman med regjeringspartia om ikkje å sende meldinga tilbake til Justisdepartementet, tydeleggjer ein koalisjon som kom til å eksistere gjennom resten av handlinga. Denne koalisjonen gjorde også at Arbeidarpartiet gjekk bort frå ideen om eit stor-direktorat med arbeidslivstryggleik og beredskapsdelen av Statens strålevern, som dei hadde lansert i brevet til Dørum av 21. juni:

Regjeringspartia var ikkje interessert i å vere med på det, så då konkluderte me med at me berre lar det ligge foreløpig (Gunn Karin Gjøl).

8.4.2 Andre organisatoriske grep på sentralt nivå

Vertikal samordning i eit eige direktorat for tryggleik og beredskap var altså det organisatoriske hovudgrepet frå regjeringa si side. Som det er vist i kapittel 7 ønskte imidlertid regjeringa også å gjere andre organisatoriske grep på sentralt nivå.

8.4.2.1 Sentral krisehandteringseining

Sårbarhetsutvalet tilrådte i si tid å opprette ei eining for sentral krisehandtering. Som vist gjekk regjeringa bort frå dette i stortingsmeldinga, fordi dei meinte at erfaringar hadde vist at det ikkje

var behov for eit slikt organ (St.meld. 17, 2001-02). Justis- og forsvarskomiteane på Stortinget ville likevel vidareføre denne ideen, som blant anna også var lansert i St.prp. nr. 45 (2000-01) om omlegginga av Forsvaret.⁹⁰ Eit fleirtal i fellesutvalet⁹¹ gjekk inn for å opprette ei sentral krisehandteringseining som skal ha koordineringsansvar for departement og etatar som må vere operative i beredskapsarbeidet. Dette var ein del av diskusjonen rundt rolla til Statsministerens kontor i beredskapsarbeidet, og då det blei kart at ein ikkje ville gå inn for å belaste dette kontoret med slike arbeidsoppgåver meinte fleirtalet at det var nødvendig å klargjere kven som skulle ha dette ansvaret. Bakgrunnen for dette var dei erfaringane som var gjort etter terrorhandlingane i USA 11. september 2001 og flaumen i Europa sommaren 2002. Under flaumen i Europa erfarte ein at det lokale beredskapsarbeidet fungerte bra, men at samordninga på sentralt nivå svikta. I tillegg opplevde komiteane det slik at det etter 11. september 2001 var Statsministerens kontor og Utanriksdepartementet som leia den norske krisehandteringa på tvers av departementa, og at Utanriksdepartementet og Statsministerens kontor drog med seg forsvars- og justisministrane i dette arbeidet. I motsetnad til erfaringane ein hadde gjort deg i Justisdepartementet opplevde forsvars- og justispolitikarane det som uklart kven som eigentleg hadde ansvaret for å ta den overordna styringa, og derfor meinte komiteane at dette måtte definerast tydelegare. For dette formålet gjekk altså justis- og forsvarskomiteane inn for å opprette eit organ med ansvaret for sentral krisehandtering. Utan at det blir uttrykt direkte er tanken til komiteane at denne eininga skal liggje i rednings- og beredskapsavdelinga i Justisdepartementet. Det kan synast som om dette er ei løysing som justiskomiteen var mest nøgd med. Marit Nybakk var i alle fall ikkje heilt tilfreds med denne løysinga, og kommenterer det slik:

Det som er det paradoksale er at truleg er det Stasministerens kontor som vil gripe tøylane når det inntreff ei krise. Det er dette du ser kvar einaste gong i praksis.

Dette understrekar også hennar sympati for Statsministerens kontor.

8.4.2.2 EOS-tenestene

Organiseringa av EOS-tenestene var også viktig for Sårbarhetsutvalet, og då stortingsmeldinga skulle utformast var det som vist i kapittel 7 ei betent sak mellom departementa. Heller ikkje i komiteane klarte ein å einast om dette.

⁹⁰ Jamfør note 85 i kapittel 7

⁹¹ Med unntak av Framstegspartiet og Sosialistisk Venstreparti.

I spørsmålet om Nasjonal tryggleiksmyndighet ville Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet⁹² etablere dette som eit direktorat under Justisdepartementet for å understreke den sivile kontrollen over dette organet, samt grunnleggjande demokratiske rettar som ytringsfridom og rettstryggleik. Dette fremja dei to partia ein dissens på, der dei understreka at dei støtta opprettinga av nasjonal tryggleiksmyndighet som eit nytt direktorat, men at dei meiner dette bør vere administrativt underlagt Justisdepartementet. Slike tankar var det også særleg sympati for i justiskomiteen:

Me meiner at det er viktig at ting ikkje gror fast i eit system og at du ikkje får lukka miljø som det er vanskeleg å få innsyn i, og eg har inntrykk av at det er vanskelegare å trenge gjennom i forsvarssektoren enn i justissektoren (Trond Helleland).

Det var i tillegg fleire frå Forsvarskomiteen som tykte at kompromissforslaget frå regjeringa om at Nasjonal tryggleiksmyndighet skulle rapportere til både Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet var ei rotete ordning. Frå denne sida såg ein imidlertid helst at Nasjonal tryggleiksmyndighet skulle bli lagt under Forsvarsdepartementet aleine.

Problema gjaldt også den løysinga som regjeringa hadde foreslått på samordningsproblema mellom EOS-tenestene, nemleg eit permanent sekretariat for Koordinerings- og rådgjevingsutvalet for EOS-tenestene med rullerande leiing mellom Forsvarsdepartementet, Justisdepartementet og Utanriksdepartementet. Dette blei opplevd som upraktisk og rotete, og det blei stilt spørsmål ved om dette var ei høveleg organisering. No var det imidlertid slik at både organiseringa av Nasjonal tryggleiksmyndighet og sekretariatet for Koordinerings- og rådgjevingsutvalet var kompromiss som allereie var inngått mellom departementa. Då komiteane retta eit kritisk blikk mot dette var det igjen Trond Helleland frå Høgre som følte ei plikt til å gripe inn og sørge for at dette ikkje blei endra på:

Utan at resten av fellesutvalet var klar over det så visste jo eg at det hadde vore ein dragkamp mellom Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet og at dei hadde blitt samde seg i mellom, så då fellesutvalet byrja å stille spørsmål ved dette kom jo piggane veldig ut i dei to departementa. Dei hadde jo allereie gjort ein "deal" seg i mellom, og ville helst ikkje starte ein omkamp (Trond Helleland).

På dette tidspunktet var det slik at saksordføraren, Åse Wisløff Nilssen, allereie hadde skrive eit førsteutkast til innstilling. Utkastet blei førelagt Marit Nybakk, og ho gjekk saman med sin politiske rådgjevar gjennom dette og la inn Arbeidarpartiets merknader punkt for punkt. Dette sette så dei seg så ned og forhandla med regjeringspartia om. Forhandlingane gjekk i følgje Marit

⁹² Senterpartiet var ikkje representert i fellesutvalet. Odd Roger Enoksen hadde imidlertid tilbod om å delta på utvalsmøta.

Nybakk mest på ordlyd og formuleringar, men også særleg spørsmålet om EOS-tenestene var sentralt i desse. Her klarte Helleland å få Arbeidarpartiet til å bøye av og gå inn for regjeringa sine forslag til organisering av tenestene. Dette var eit kompromiss der Arbeidarpartiet til gjengjeld fekk gjennomslag for sine synspunkt i andre saker, som ikkje gjekk på den sentrale organiseringa av feltet.⁹³ Regjeringa fekk altså gjennomslag for forslaget sitt og dei kompromissa som allereie var forhandla fram mellom departementa og i regjeringa.

8.4.3 Samordning

Som det er nemnt tidlegare, og som det går fram av denne gjennomgangen av behandlinga av dei organisatoriske spørsmåla i St.meld. nr. 17, blei det ikkje i særleg stor grad fokusert på budskapen frå Sårbarhetsutvalet om at beredskapsfeltet er fragmentert og må samordnast betre horisontalt. Gjennom intervjuar kjem det fram at alle var samde om at samordning er viktig og at fragmentering er eit problem for arbeidet med tryggleik og beredskap, og som det er vist ville Framstegspartiet, og til dels også Arbeidarpartiet, gå lenger i å samordne og samorganisere det sentrale beredskapsarbeidet. Dette blei det imidlertid ikkje noko av, og komiteane la seg til slutt på Justisdepartementet og regjeringas linje:

Me såg på det som veldig problematisk at det var så fragmentert, men me konkluderte likevel med at sann må det berre vere, at den som er nærast berørt i ei krise også må ha ansvaret i normaltilstander. Så me konkluderer vel eigentleg med at det må vere fragmentert for at det skal fungere (Gunn Karin Gjøl).

Tross for at det ikkje var eit stort tema i komitébehandlinga, kan konflikten mellom justiskomiteen og forsvarskomiteen sporast også i dette spørsmålet. Ein hadde lettare for å slå seg til ro med at nærleiksprinsippet skulle vere styrande for organiseringa av det sivile beredskap i justiskomiteen enn i forsvarskomiteen.

I dette spørsmålet var det ein del kulturkollisjon og kommunikasjonsproblem. Justis heldt fast på at sivilt beredskap er noko som skal skje gjennom nærleiksprinsippet. Men sivilt beredskap krev sentral styring og ikkje fragmentering (Marit Nybakk).

Forsvarskomiteen meinte det var viktig å få på plass klare kommandolinjer og ansvarsforhold, men Nybakk og Wisløff Nilssen la seg altså til slutt på regjeringa si linje.

⁹³ Viktigast her var antal sivilforsvarskrinsar, der regjeringa hadde foreslått 18, men der Arbeidarpartiet fekk gjennomslag for sitt forslag om 20.

Det var likevel områder der særleg opposisjonspartia i komiteane stilte spørsmål ved regjeringas forslag til organisering og konsekvensane dette ville få for samordning og ansvarsforholda i feltet. Det gjaldt som det er gjort greie for spesielt organiseringa av EOS-tenestene. Dette viste seg imidlertid å vere løysingar som var forhandla fram lenge før dei kom til komitébehandling, og då komiteane ville sjå nærare på desse forslaga, som faktisk kan seiast å auke fragmenteringa heller enn å redusere ho, greip representanten frå Høgre inn og fekk stoppa dette.

8.4.4 Høyringane og utanlandsturane

Som nemnt tidleg i kapitlet heldt justis- og forsvarskomiteane ei open og ei lukka høyring i samband med behandlinga, i tillegg til at dei gjennomførte studieturar til Danmark, Sverige og Brussel. Gjennom intervju med deltakarane i fellesutvalet kjem det fram at desse arrangementa ikkje var av særskild betydning for behandlinga av St.meld. nr. 17 eller utfallet av dette. Når det gjeld høyringane var det ikkje fastsett eit konkret tema for desse. Dei ulike deltakarane fekk tilkjennege deira synspunkt på forslaga i meldinga, og høyringa var prega av at dei ulike deltakarane målbar sine egne interesser:⁹⁴

Då var det jo sånn at politiet ville ha Hovudredningsentralane under Politidirektoratet, og dei frivillige organisasjonane meinte at sivilforsvaret hadde teke over for mykje av deira oppgåver, og så vidare (Gunn Karin Gjøl).

Sjølv om alle dei intervju med deltakarane frå fellesutvalet seier at høyringane var viktige, kjem det likevel fram at høyringane ikkje førte til endring i oppfatningar eller synspunkt. Gjennom særleg den opne høyringa fekk partia likevel bekrefte deira oppfatning av meldinga som dårleg:

I høyringa fekk jo meldinga mykje slakt. Og det var jo viktig, for då eg las meldinga første gong så danna eg jo meg eit bilete, og så såg eg då om eg fekk bekrefte det av andre. (Jan Arild Ellingsen).

Når det gjeld utanlandsturane til Danmark, Sverige og Brussel blir også desse sett på som viktige, og det at utsetjinga gjorde det mogleg å foreta slike reiser førte til at komiteane følte dei fekk behandla meldinga grundigare. Det kjem likevel fram at heller ikkje desse turane var av direkte betydning for den endelege innstillinga, men at komiteane heller fekk bekrefte at ein i Noreg har kome relativt langt i organiseringa av det sivile beredskap:

På mange måtar så er dei jo land som til tross for at dei er veldig like oss, jo er veldig ulike oss også. Så nei, me brukte ikkje noko frå desse landa som modell (Gunn Karin Gjøl).

⁹⁴ For oversikt over deltakarane her, sjå note 89 under avsnitt 8.1.

8.5 Forholdet mellom AP og regjeringspartia, og mellom dei to komiteane

Til tross for at det blei brukt relativt mykje tid på dei organisatoriske spørsmåla i behandlinga av St.meld. nr. 17, fekk regjeringspartia rodd det heile i land og som me skal sjå utarbeidd ei komitéinnstilling som i det store og heile var i samsvar med regjeringas forslag i meldinga. Sjølv om Arbeidarpartiet var i ferd med å gå i lag med Framstegspartiet om ein dissens mot det som var hovudgrepet frå regjeringa si side, var det likevel Arbeidarpartiet og regjeringspartia som skreiv seg i lag i denne meldinga. Det blei relativt tidleg klart, kanskje særleg som me har sett frå forsvarssida, at desse ville gå i lag om behandlinga av meldinga. I forsvarskomiteen er forholdet mellom Arbeidarpartiet og regjeringspartia, og då særleg Kristeleg Folkeparti, nært, og heilt frå starten av jobba saksordførar for ein AP/regjeringsparti konstellasjon:

Me hadde ein avtale på Forsvar, så egentleg var det naturleg å snakke litt ekstra med dei, og eg gav uttrykk for ganske rasket at me ønskte at regjeringspartia og AP skulle danne eit fellesskap (Åse Wisløff Nilssen).

Som det er vist tidlegare var også Marit Nybakk innstilt på dette, og ho bekreftar det nære forholdet mellom Arbeidarpartiet og regjeringspartia.:

Eg trur kanskje det forholdet som er mellom regjeringspartia og Arbeidarpartiet i forsvarskomiteen var avgjerande for dette. I justiskomiteen har regjeringspartia ikkje greidd å få gjennomslag for noko som helst. I forsvarskomiteen har me heilt sidan den nye komiteen tok over i 2001 jobba for breidde i tryggleikspolitikken mellom regjeringspartia og Arbeidarpartiet. Det var derfor naturleg for meg og Wisløff Nilssen å kommunisere tett (Marit Nybakk).

Bakgrunnen for dette tette forholdet mellom regjeringspartia og Arbeidarpartiet kan likevel framstå som noko uklar. Arbeidarpartiet hadde førebudd store delar av meldinga, og hadde klare oppfatningar om korleis dei ønskte å organisere feltet. Dette gjekk dei likevel bort frå i forhandlingane med regjeringspartia, der dei i retur berre fekk gjennomslag for mindre endringar som regjeringspartia i utgangspunktet ikkje hadde hundre prosent fastlagte krav til. Dette beit særleg Framstegspartiet seg merke i, og under stortingsdebatten skulda dei til og med Arbeidarpartiet for ikkje å ha eigne meiningar i saka (S.tid. 21, 2002/03). Forklaringa på dette kan nok ligge i det dårlege forholdet som var mellom forsvarskomiteen og justiskomiteen, og der særleg forsvarskomiteen var misnøgd med meldinga. Gjennom intervjuet kjem det fram at det frå Arbeidarpartiet si side var særleg forsvarskomiteens leiar Marit Nybakk som var aktiv i behandlinga av meldinga, og at Gunn Karin Gjøl frå justiskomiteen heldt seg meir i bakgrunnen. Gjøl var ikkje så misnøgd med meldinga som det Nybakk var, og ho var derfor litt meir passiv for å unngå å kome i ein konflikt med partifelle Nybakk:

For min del så visste jo eg at det var Dørum som skulle følge opp meldinga etterpå, så eg ville ikkje gå i full krig om ting det ikkje var nødvendig å gå i krig om (Gunn Karin Gjøl).

Det kan derfor synast som at koalisjonen mellom Arbeidarpartiet og regjeringspartia til ein viss grad var ein konsekvens av sektortenking og sterkt samanfallande oppfatningar mellom Åse Wisløff Nilssen og Marit Nybakk i forsvarskomiteen, og at dette opna opp for forsvarssida til å få inn meir fokus på Forsvaret og totalforsvarskonseptet.

Frå regjeringshald var ein imidlertid skeptisk til dette nære forholdet til Arbeidarpartiet, og særleg dei tette banda i forsvarskomiteen. Regjeringa likte dårleg den omskrivinga Marit Nybakk føretok av Åse Wisløff Nilssens førsteutkast, og særleg justisminister Dørum var skeptisk til denne tette konstallasjonen:

Utad er dei jo alltid på lag. Men det var svært stor kiving mellom KrF og Venstre her. Wisløff Nilssen og hennar rådgjevar hadde mange samanstøyt med Justisministeren, og det dreidde seg om forholdet til AP (Marit Nybakk).

Wisløff Nilssen var innstilt på å få til semje med Arbeidarpartiet, og var villig til å endre og forhandle om utkastet. Som det er vist ovanfor dreidde den kjøpslåinga som føregjekk om dette utkastet seg i stor grad om formuleringar, og ikkje om radikale endringar av substans. Regjeringa var imidlertid svært skeptisk til dette, og var redd for at dei ikkje ville få gjennomslag for dei konkrete forslaga i meldinga:

Eg var opptatt av å finne gode formuleringar som alle kunne gå for med godt samvit, så fekk regjeringa jobbe vidare med dei etterpå. Men det var ganske tøft nokre dagar, fordi enkelte i regjeringa ikkje eingong ville endre på eit komma, og dette gjekk heilt opp til statsministernivå. Dei var livredde for at regjeringa ikkje skulle få det som dei ville (Åse Wisløff Nilssen).

Dette nære forholdet mellom Kristeleg Folkeparti og Arbeidarpartiet, særleg i forsvarskomiteen, gjorde at den andre representanten frå regjeringspartia, Trond Helleland frå Høgre, tok på seg rolla som regjeringas forsvarar i fellesbehandlinga. Åse Wisløff Nilssen var fleksibel i formuleringane og ønskte som det også er vist eigentleg å gå lengre enn regjeringa på enkelte punkt. Dermed følte Helleland at han måtte ”passe litt på” og sjå til at ein i fellesutvalet ikkje gjekk for langt bort frå regjeringas forslag:

Eg vil nok seie at det var eg som sørgja for, eller prøvde å sørgje for, at regjeringa fekk gjennom standpunktene sine. Eg har jo veldig tiltru til og tett kontakt med justisministeren og statssekretær Jørn Holme, samstundes som det er Høgres statsråd i Forsvar, så eg var nok regjeringas mann i utvalet, og eg prøvde å avgrense skadeomfanget (Trond Helleland).

Dette forholdet mellom regjeringspartia viser også igjen den spenninga som låg mellom dei to komiteane i behandlinga av St.meld. nr. 17. I tillegg til at Helleland var regjeringas mann og forsvarar av regjeringas forslag, var han også leiar av justiskomiteen, og det var som vist klare skilje i synet på meldinga og ønskje for feltet mellom dei to komiteane. I tillegg var det klare spenningar mellom komiteane i utgangspunktet, før ein i det heile hadde teke fatt på behandlinga. Interessemotsetnadene gjekk igjen gjennom heile prosessen, der forsvarskomiteen følte seg overkjørt av justiskomiteen og justiskomiteen heile tida var på vakt ovanfor forsvarskomiteen:

Det var jo periodar der me i justis snakka saman og tykte at no var det vel mykje forsvarsprat, og me følte at me på vegne av det justispolitiske området måtte følgje litt ekstra med. Og slik kan det jo hende at dei tenkte i forsvarskomiteen også (Trond Helleland).

Usemjå mellom dei to komiteane gjekk som det er vist først og fremst ut på kva fokus ein skulle gje totalforsvaret og Forsvarets rolle idet sivile beredskap:

Eg sat igjen med ei kjensle av at forsvarskomiteen meinte at Forsvaret skal ta over alt som heiter beredskap i Noreg (Gunn Karin Gjøl).

Vidare var det slik at representantane frå forsvarskomiteen skulda justiskomiteen for å henge igjen i tankegangen frå den kalde krigen, medan justiskomiteen skulda forsvarskomiteen for det same. Forsvarskomiteen meinte at justiskomiteen ikkje tenkte heilskapleg, medan justiskomiteen opplevde at forsvarskomiteen berre tenkte i kuler og krut.

Fleire hendingar illustrerer dette forholdet mellom dei to komiteane. Då det skulle haldast lukka høyring med justisministeren, forsvarsministeren og Næringslivets tryggleiksorganisasjon opplevde justiskomiteen at forsvarskomiteen var skeptisk til at justiskomiteen skulle vere med, fordi det kunne kome opp sensitive tema, og justiskomiteen ikkje hadde tryggleiksklarering. Her greip Gunn Karin Gjøl inn ovanfor forsvarskomiteens leiar Marit Nybakk, og justis fekk til slutt vere med på dei lukka høyringane. Også forsvarskomiteen opplevde justissektorens skepsis. I samband med behandlinga tok forsvarskomiteen kontakt med Forsvarets Forskingsinstitutt for å få delta i deira scenariespel. Dette oppfatta komiteen at vakte ”stor bestuttelse” i Justisdepartementet, då både Justisdepartementet og Direktoratet for sivilt beredskap kravde å få delta med observatørar.

Nettopp departementas skepsis mot kvarandre blir framheva av fleire av deltakarane i fellesutvalet som ei av årsakene til at det var vanskeleg å dempe ned motsetnadane mellom dei to

komiteane. Dei opplevde at departementas revirkamp og konflikhtar låg over fellesbehandlinga, og derfor også prega forholdet mellom dei to stortingskomiteane:

Kivinga mellom Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet tykte eg var påtakeleg (Marit Nybakk).

8.6 Innst. S. nr. 9 (2002-2003)

Den 23. oktober 2002 var innstillinga frå forsvars- og justiskomiteane klar, og til tross for det spente forholdet som hadde vore mellom komiteane i behandlinga er dette ei innstilling prega av semje. Arbeidarpartiet gjekk som det er vist saman med regjeringspartia, og det er ingen fleirtalsdissensar i innstillinga. Når det gjeld organisatorisk innretting av feltet slo komiteane fast at arbeidet med samfunnstryggleik skal ha høg prioritet og at det organisatoriske ansvaret skal gjenspegle dette. Fleirtalet i komiteane viste til at regjeringa ikkje ønskte eit eige departement for tryggleik og beredskap, men heller foreslo ei rekkje andre organisatoriske grep. Med unntak av Framstegspartiet slutta fleirtalet seg til regjeringas forslag om å etablere eit nytt direktorat for beredskap og samfunnstryggleik, og komiteane understreka at det reelt sett må vere eit nytt direktorat som må utviklast til ein brei og slagkraftig beredskapsorganisasjon. Fleirtalet slutta seg til ansvarsområda for nye direktoratet, men meinte i tillegg at direktoratet også måtte omfatte næringsdelen av Direktoratet for brann- og eltryggleik.

Fleirtalet i justis- og forsvarskomiteane bad vidare regjeringa om å leggje fram eit forslag til ei sentral krisehandteringseining som kan ha det overordna ansvaret for koordinering av departement og etatar som må vere operative i beredskapsarbeidet under ei krise.

Når det gjeld EOS-tenestene skreiv komiteane i innstillinga at fleirtalet, alle med unntak av medlemmane frå Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, hadde merka seg at Forsvarets overkommando/Tryggingsstaben blir etablert som direktorat under namnet Nasjonal tryggleiksmyndighet, og at denne skal vere fagleg underlagt Forsvarsdepartementet, men rapportere til Justisdepartementet i sivil sektor. Representantane frå Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet støtta opprettinga av Nasjonal tryggleiksmyndighet som eit direktorat, men meinte at dette administrativt burde leggjast under Justisdepartementet. Fleirtalet i komiteane, med unntak av Framstegspartiet, var også samd med regjeringa i at det bør opprettast eit eige fast sekretariat for Koordinerings- og rådgjevingsutvalet for EOS-tenestene for å sikre heilskapleg bruk av desse ressursane.

Tilsynsorganisering innanfor tryggleiksfeltet var som vist i St.meld. nr. 17 overlete til den komande tilsynsmeldinga,⁹⁵ og det var derfor ikkje eit tema i komitébehandlinga. Innstillinga inneheldt likevel ein mindretalsmerknad frå Framstegspartiet om at eit felles transporttilsyn ville vere høveleg for å ivareta transportberedskapen.

Når det gjeld organisatoriske forslag var det altså eit mindretalsforslag frå Framstegspartiet om å opprette eit nasjonalt tryggleiksdirektorat under Statsministerens kontor. Utanom komiteen si tilråding om å vedta St.meld. nr. 17, var det 3 andre forslag til vedtak.⁹⁶

I tillegg inneheldt innstillinga ein del merknader der Stortinget bad regjeringa kome tilbake med nærare utgreiingar om forskjellige tema. Fleire av desse omhandla totalforsvaret og forholdet mellom Forsvaret og det sivile beredskap, og var merknader som forsvarskomiteen hadde sydd inn:⁹⁷

Merknadane i innstillinga, dei hadde ei slagside mot Forsvaret. Men det blei slik fordi meldinga dekkja det sivile beredskap godt, og hadde tydelige og gode skildringar av det. Det var forsvarskomiteen som hadde noko å utsetje, og dei ville skrive noko om forsvaret (Gunn Karin Gjøl).

8.7 Storm i eit vassglas, og stortingsdebatten

Den 5. november 2002 skulle innstillinga frå justis- og forsvarskomiteane opp Stortinget. I dagane forut for dette oppstod det ein diskusjon om Nasjonal tryggleiksmyndighet. Denne utspelte seg først og fremst i avisene. Som det blei gjort greie for i kapittel 7 viste Dagsavisen at ein i Tryggingsstaben allereie i eitt og eit halvt år hadde jobba med omorganiseringa av myndigheten, og at det blant anna fanst detaljerte oversikter over kven som skulle få kva slags stillingar når myndigheten blei omgjort til eit frittståande forvaltningsorgan, til tross for at dette ennå ikkje var vedteke av Stortinget (Dagsavisen 03.11.02). Forsvarsdepartementet hadde med andre ord heilt sidan den nye tryggingslova trådde i kraft jobba for forslaget sitt om å opprette Nasjonal tryggleiksmyndighet som eit sjølvstendig direktorat under Forsvarsdepartementet. Dette blei bekrefta av statssekretær i Forsvarsdepartementet, Gunnar Heløe, i eit innlegg i Dagsavisen 4. november, men han poengterte at arbeidet berre var saksførebuingar i samband med

⁹⁵ St.meld. nr. 17 (2002-03).

⁹⁶ To av dei gjekk på sivilforsvarets skular og skulesituasjon, og det tredje på å opprette ein krisestyringskommando for nordområda ved Landsdelskommando Nord-Noreg på Reitan.

⁹⁷ Dette gjeld til dømes spørsmålet om sivilt/militært samarbeid og truslane frå masseøyleggingstvåpen.

framlegginga og behandlinga av den nye langtidsplanen for Forsvaret, St.prp. nr. 45 (2000-01), i tilfelle Stortinget ville fatte eit vedtak om organiseringa av Nasjonal tryggleiksmyndighet.⁹⁸

Ein månad tidlegare var det i tillegg kome fram i aviser at det i samband med budsjettbehandlinga føregjekk ein kamp i kulissane om dette nye organet. Blant anna hadde Bergens Tidende i ein avisartikkel den 6. oktober 2002 vist til eit brev der Tryggingstabens leiar Jan Erik Larsen i eit utkast til budsjettformulering hadde skrive at Nasjonal tryggleiksmyndighet skulle kunne treffe tiltak ”for alt og alle i førebyggjande formål utan konkrete mistankar om tryggleikstruslar.” Dette blei seinare omformulert, men Jan Erik Larsen seier til Bergens Tidende at dei første formuleringane framleis vil vere styrande for arbeidsoppgåvene deira. Bergens Tidende skreiv vidare at det har vore sterk irritasjon over dette frå regjeringshald, og at oppfatninga har vore at Larsen har ynskt at Nasjonal tryggleiksmyndighet eine og aleine skal vere knytt til Forsvarsdepartementet.⁹⁹ No like før behandlinga av innstillinga til Stortinget blei dette teke opp att, og både Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet gjekk ut og flagga deira synspunkt i saka. SV meinte i tillegg at det herskar ein ukultur i dette organet, og viste til ei avskjedingssak, der ein tilsett i Tryggingstabten fekk sparken fordi han blei fråteken tryggleiksklareringa si, men der Oslo tingrett i ettertid fastslo at dette hadde skjedd på usakleg grunnlag. Også Framstegspartiet kasta seg inn i denne debatten, og fokuserte særleg på ”avsløringane” i Dagsavisen av at ein hadde byrja omorganiseringa av Nasjonal tryggleiksmyndighet *før* opprettinga var vedteke i Stortinget. Carl I. Hagen uttalte til Dagsavisen at også Framstegspartiet ville fjerne Nasjonal tryggleiksmyndighet frå Forsvarsdepartementet, og han varsla at forsvarsminister Kristin Krohn Devold ville få gjennomgå når Stortinget skulle behandle denne saka i samband med St.meld. nr. 17 (Dagsavisen 04.11.02).

Då innstillinga frå justis- og forsvarskomiteane var oppe til behandling i Stortinget den 5. november 2002 blei det imidlertid ikkje noko av det ”køyet” som Framstegspartiet hadde varsla mot Forsvarsministeren. I debatten om Nasjonal tryggleiksmyndighet var det Sosialistisk Venstreparti som engasjerte seg mest, men då med like mykje merksemd mot innsynsretten i tryggleiksklareringar og den konkrete avskjedingssaka nemnt framfor, som på den organisatoriske forankringa av organet. Med bakgrunn i dette karakteriserer Høgres representant i fellesutvalet oppstyret kring nasjonal tryggleiksmyndighet som eit ”mageplask,” og heilt utan grunnlag:

⁹⁸ Det gjorde Stortinget som vist kapittel 3 ikkje, då forsvarskomiteen ville sjå Nasjonal tryggleiksmyndighet i samanheng med sårbarhetsmeldinga, St.meld.17 (2001-02) (som altså etter planen skulle ha blitt lagt fram samstundes med St.prp.nr 45 (2000-01).

⁹⁹ Dette stadfestar han sjølv gjennom intervju, jmf. avsnitt 7.3.3.2.

Det var jo egentleg ingen grunnlag for diskusjonen, fordi me hadde jo skrive brev til departementet i juni der dei fekk løve til å jobbe vidare med saka (Trond Helleland).

Dette brevet frå 21. juni 2002 understreka også Marit Nybakk i sitt innlegg i Stortingsdebatten. Nybakk peika i tillegg på det faktum, som det er gjort greie for i kapittel 3, at Nasjonal tryggleiksmyndighet faktisk blei vedteke som myndighet i Stortinget allereie i februar 1998 i samband med den nye tryggingslova, og at det i lovens § 8 og 9 er detaljerte skildringar av organets oppgåver samt at det blir slått fast at Kongen kan gje nærare bestemmingar om myndighetas utøving av desse. Regjeringas eigen rett til å bestemme organiseringa av dei utøvande organa blei også understreka gjentekne gonger av både Nybakk sjølv og av fleire av dei andre AP-representantane, og det blei framheva at Arbeidarpartiet sluttar lojalt opp om regjeringas rett til sjølv å organisere forvaltninga, og sjølv bestemme kva departementet som ulike direktorat til ei kvar tid er underlagt (S.tid. 21, 2002/03). Dette var *til tross* for at partiet under komitébehandlinga som vist sjølv hadde hatt klare oppfatningar om tilknytingsform og organisering av Nasjonal tryggleiksmyndighet.¹⁰⁰

I dei andre organisatoriske spørsmåla var Stortingsdebatten prega av den semja som det var om forslaga i komiteane. Unntaket frå dette var Framstegspartiets dissens og forslaget om å opprette eit nasjonalt tryggleiksdirektorat under Statsministerens kontor, og dissensen og forslaget frå Sosialistisk Venstreparti om å leggje Nasjonal tryggleiksmyndighet under Justisdepartementet. Då desse forslaga kom til votering blei dei imidlertid avslegne som grunnlovsstridige, og dei blei ikkje realitetsbehandla. Årsaka til dette var at Grunnloven i § 12, tredje ledd føreset at denne type organiseringsspørsmål er Kongens område. Desse forslaga blei derfor omgjort til oversendingsforslag, og oversendt regjeringa utan realitetsvotering (S.tid. 21, 2002/03).

Det som elles blei framheva i debatten var den spesielle arbeidsforma og dei utfordringane dette medførte. Særleg forsvarspolitikarane peika på manglande fokus mot totalforsvaret og forholdet mellom sivilt og militært beredskap. Partia i opposisjon framheva alle at dei var skuffa over meldinga og at ho var for dårleg, medan regjeringspartia forsvarte ho og understreka at dette berre var starten på ein prosess. Debatten vidare var svært brei og prega av tradisjonelle partipolitiske motsetnader, der Framstegspartiet framheva trusselen frå organisert kriminalitet medan Sosialistisk Venstreparti fokuserte på meir overordna spørsmål som klimaendringar, atomvåpen og ressursbruk. Arbeidarpartiet hadde ein svært forsonleg og positiv tone, til tross for

¹⁰⁰ Jamfør til dømes sonderinga partiet hadde mot FrP og forslaget om eit tryggleiksdirektorat under SMK, der AP hadde særleg Nasjonal tryggleiksmyndighet og KRU-sekretariatet i tankane, samt Marit Nybakks førsteutkast til innstilling der EOS-tenestene stod sentralt.

skuffinga over at meldinga ikkje vidareførte dei organisatoriske grepa frå Sårbarhetsutvalet. Alle partia framheva dei organisatoriske endringane i innlegga sine og kor viktige desse er. Justiskomiteen leiars, Trond Helleland frå Høgre gjekk lengst i dette og understreka fleire gonger at det som no er viktig er å få på plass dei organisatoriske endringane og få etablert det nye direktoratet for tryggleik og beredskap. Sjølv replikkordskiftet omhandla imidlertid like mykje mindre enkeltspørsmål som blant anna TETRA-nett, antal sivilforsvarskrinsar og mindre saker med lokalpolitiske implikasjonar (S.tid. 21, 2002/03).

Meir generelt var debatten prega av politikarane frå justis- og forsvarskomiteane. I tillegg til desse to komiteane tok også representantar frå energi- og miljøkomiteen, kommunalkomiteen, utanrikskomiteen, næringskomiteen, kontroll- og konstitusjonskomiteen, familie- kultur og administrasjonskomiteen samt kyrkje- utdannings og forskingskomiteen ordet. Kjetil Bjørklund frå Sosialistisk Venstreparti i justiskomiteen tok ordet flest gonger, med Marit Nybakk (AP) og Per Ove Width (FrP) begge frå forsvarskomiteen like bak. Også statsråd Dørum var aktiv på talarstolen med 6 innlegg og svar. Alt i alt heldt 22 stortingsrepresentantar frå alle dei politiske partia, med unntak av Kystpartiet, 57 innlegg og replikkar, og to statsråder¹⁰¹ heldt til saman 8 innlegg og svar. Etter ein debatt på om lag 2 timar blei justis- og forsvarskomiteanes innstilling (Innst.S.nr. 9, 2002-03) bifalt einstemmeg (S.tid. 21, 2002/03).

8.8 Oppsummering

I dette kapitlet er det blitt gjort greie for vedtaksfasa, der St.meld. nr. 17 (2001-02) blei behandla og vedteken i Stortinget. Det er gjort greie for den spesielle arbeidsforma som blei valt til denne politiske oppfølginga og for korleis dette arbeidet gjekk. Gjennom dette er det også vist at den spesielle måten arbeidet blei organisert på truleg har hatt konsekvensar for det resultatet komiteane til slutt kom fram til i innstillinga til Stortinget. Vidare er det blitt fokusert på dei ulike partipolitiske motsetnadene og forhandlingsprosessane rundt dette, samt på dei tydelege sektorspesifikke skiljene mellom justis- og forsvarskomiteane som kom til å setje preg på heile den politiske behandlinga.¹⁰²

¹⁰¹ Justisminister Odd Einar Dørum og forsvarsminister Kristin Krohn Devold

¹⁰² Desse sektorskiljene går på tvers av dei erfaringane som er gjort etter at fleire sektorkomitear på Stortinget blei slått i saman i 1993. Samanslåing av tradisjonelt sterke fagkomitear, t.d. jordbruk og fiskeri med nærings- og handelsverksemd i ein komité, har ført til desegmentering av desse politikkområda (Rommetveit 1998). I behandlinga av st.meld. nr. 17 fekk ein imidlertid auka segmentering når to sektorar skulle jobbe i lag. Ei nærliggjande forklaring på dette er at arbeidsforma som blei nytta i behandlinga av sårbarhetsmeldinga var ei ad hoc løysing for denne spesielle saka, noko som i større grad tydeleggjorde enn dekkja over segmenteringa i feltet.

8.8.1 Aktiviseringsprosessen

Vedtaksfasa var prega av eit relativt stabilt deltakingsmønster. I og med at det ikkje blei noko av dissensen mellom Framstegspartiet og Arbeidarpartiet, kan det synast som at vedtaksfasa blei dominert av ei "hard kjerne" beståande av Åse Wisløff Nilssen, Marit Nybakk og Trond Helleland, og at dette utgjorde den faktiske beslutningsarenaen for den politiske behandlinga av St.meld. nr. 17. Marit Nybakk og Åse Wisløf Nilssen frå forsvarskomiteen jobba særleg tett opp mot kvarandre, medan Trond Helleland frå justiskomiteen nok i større grad var regjeringas "våpendragar"¹⁰³ samstundes som han måtte passe på at den sterke forsvarskoalisjonen ikkje fekk for mykje innverknad på innstillinga. Når det gjeld dei andre deltakarane i fellesutvalet var det som vist slik at nestleiaren av justiskomiteen, Gunn Karin Gjøl, heldt seg litt i bakgrunnen for ikkje å hamne i full konflikt med partifelle Marit Nybakk frå forsvarskomiteen. Framstegspartiet blei sett litt på sidelinja i og med at dei verken fekk gjennomslag for forslaget om å sende meldinga i retur, eller om eit nasjonalt tryggleiksdirektorat under Statsministerens kontor, og ved at Arbeidarpartiet då skreiv seg i saman med regjeringspartia. Sosialistisk Venstreparti var for så vidt aktivt, og var særleg på hogget i byrjinga og ville behandle meldinga saman med regjeringspartia med ein gong, men var likevel ikkje ein del av det tette samarbeidet som raskt utvikla seg mellom Arbeidarpartiet og regjeringspartia.

I arbeidet med å behandle St.meld. nr. 17 fans det moglegheiter for å få ein open prosess, særleg i form av høyringane som blei heldt, men også gjennom den kontakten som var mellom dei tre aktørane i den "harde kjerna" og regjeringsmedlemmar, statsekretærar og partileiing. Likevel må aktiveringsprosessen karakteriserast som relativ lukka og prega av smal deltaking. Komitéinnstillinga blei utarbeidd i eit lite og avgrensa fellesskap mellom regjeringspartia og Arbeidarpartiet der dei andre partia i større grad slutta seg til i etterkant når resultatet var fastlagt.

Dette deltakingsmønsteret i vedtaksprosessen var som det er vist eit resultat av politiske sonderingar mellom regjeringspartia og Arbeidarpartiet, saman med dei sektorspesifikke interessekonfliktnadane mellom forsvar og justis. Som ein konsekvens av desse interessekonfliktnadane fekk komitébehandlinga eit tungt forsvarspreg, i og med at forsvarskomiteen hadde både saksordførar og sekretariatsfunksjonen, i tillegg til dei tette banda mellom regjeringspartia og Arbeidarpartiet i forsvarskomiteen.

¹⁰³ Dette var ein tittel som Gunnar Halvorsen frå AP brukte i stortingsdebatten for å omtale Helleland si rolle i komitébehandlinga

Når det gjeld sjølve Stortingsdebatten var denne, til tross for at representantar frå 9 komitear uttala seg, prega av relativt smal deltaking, der det var justis- og forsvarspolitikarane som engasjerte seg mest. Sjølv om både leiinga i Arbeidarpartiet og Framstegspartiet tidlegare hadde vore på banen – Jens Stoltenberg når det gjaldt samordning under Statsministerens kontor og Carl I. Hagen i spørsmålet om Nasjonal tryggleiksmyndighet – var desse ikkje synlege i Stortingsdebatten. Det var heller ikkje andre regjeringsmedlemmar enn dei to statsrådene saka fall under, til tross for at til dømes Statsministeren også hadde engasjert seg i saka.

8.8.2 Defineringsprosessen

Defineringsprosessen i vedtaksfasa kan seiast å ha vore relativt tvitydig. Vedtaksfasa var til ein viss grad prega av tradisjonelle partipolitiske problemoppfatningar og løysingsforslag, men det som kanskje var like framtrekande var dei sektorspesifikke skilja. Som det er vist blei det tidleg klart at justiskomiteen og forsvarskomiteen hadde ulike oppfatningar av stortingsmeldinga, meininga knytta til ho og formålet med ho, og desse oppfatningane heldt seg stabile gjennom heile vedtaksfasa. Medan justiskomiteen meinte St.meld. nr. 17 var ei beredskapsmelding som skulle kvittere ut Sårbarhetsutvalet, etterlyste forsvarskomiteen eit større fokus på totalforsvaret og forholdet mellom Forsvaret og det sivile beredskap, og konflikten mellom dei to komiteane gjenspeglar på mange vis dei ulike måtane å forstå røynda på i dei to sektorane.

Medan den sektorspesifikke usemja var meir overordna og stabil, var dei partipolitiske problemoppfatningane meir spesifikke og ikkje så stabile, og omhandla dei organisatoriske forslaga meir direkte. Det var særleg Arbeidarpartiet som gjekk bort frå fleire av sine opprinnelige løysingsforslag og saman med regjeringspartia. Frå å tykkje at meldinga var dårleg og ville sende ho i retur, og eit ønske om sterkare horisontal samordning og omfattande organisatoriske endringar i tråd med forslaga frå Sårbarhetsutvalet, samt sonderingar mot ein mogleg dissens i spørsmålet om sentral organisering med Framstegspartiet, skreiv dei seg saman med regjeringspartia og sikra fleirtal for regjeringas forslag om vertikal organisering. Også Kristeleg Folkepartis representant, Åse Wisløff Nilssen, hadde sett at regjeringa gjekk lenger når det gjaldt organisatorisk innretting og samordning av feltet. Dette blei imidlertid moderert gjennom press frå regjeringshald og frå den andre representanten frå regjeringspartia i fellesutvalet, justiskomiteens leiar Trond Helleland frå Høgre. Ein ser altså ei dreining i komitébehandlinga frå ønske om sentral horisontal samordning til samling om regjeringas vertikalt samordnande forslag.

På eit område går imidlertid komiteane lenger enn regjeringa. Komiteane hentar nemleg opp att løysingsforslaget frå Sårbarhetsutvalet om å opprette ei sentral krisehandteringseining som skal ha koordineringsansvar for departement og etatar som må vere operative i beredskapsarbeidet. Dette kan seiast å representere eit steg i retning mot større horisontal samordning av statens krisehandteringssystem. Komiteane går også lenger enn regjeringa når dei anbefalar at også den næringsretta delen av Direktoratet for brann- og eltryggleik må samordnast med det nye direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap.

I og med at regjeringspartia og Arbeidarpartiet gjekk saman om forslaga i meldinga, er det semje som pregar den endelege komitéinsstillinga, til tross for at det ikkje i nokon av dei organisatoriske forslaga er to samla komitear som stiller seg bak. Både når det gjeld det overordna forslaget om eit tryggleiksdirektorat, forslaget om ei sentral krisehandteringseining, i forslaget om eit fast sekretariat for Koordinerings- og rådgjevingsutvalet for EOS-tenestene og i spørsmålet om Nasjonal tryggleiksmyndighet ligg det merknader frå anten Framstegspartiet eller Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet.

For å oppsummere defineringsprosessen i vedtaksfasa kan det seiast at den politiske usemja omhandla dei konkrete løysingsforslaga, medan den sektorspesifikke usemja mellom justiskomiteen og forsvarskomiteen i større grad gjekk på den overordna situasjonsoppfatninga og problemoppfatninga. Alle var imidlertid samde i ideen om at feltet måtte samordnast betre. Arbeidarpartiet og Framstegspartiet var villige til å gå lengst i dette, men også Åse Wisløff Nilssen frå Kristeleg Folkeparti var inne på tankar som kunne ha gitt eit klarare sentralt ansvar og tyngde bak dette. Då ein i komitébehandlinga freista å gå inn i slike banar, greip imidlertid regjeringa, både direkte og gjennom Høgres representant, inn og klarte gjennom forhandlingar og press å få gjennom sitt syn i tråd med oppfatninga om at tryggleiks- og beredskapsarbeidet ikkje er fragmentert, men integrert.

Til slutt kan ein kan spørje seg om den spesielle arbeidsforma hadde betydning for utfallet. Det blir sjølvsagt berre spekulasjonar, men forsvarskomiteens leiar Marit Nybakk seier i intervju at sjølv om ho tykte det var ein spennande måte å jobbe på, er ho ikkje så sikker på om utfallet ville blitt annleis om forsvarskomiteen hadde hatt saka aleine. Det er imidlertid representantane frå justiskomiteen sikre på, som meiner at sårbarhetsmeldinga ville fått eit mykje tydelegare militært preg om ho hadde blitt behandla av forsvarskomiteen aleine.

Analyse

Siktemålet med denne studien er å skildre og forklare forløpet og utfallet av beslutningsprosessen i det sentrale tryggleiks- og beredskapsfeltet. Studien avgrensar seg tidsmessig til å gjelde perioden frå 1999 til 2002. Medan den empiriske framstillinga til no har vore prega av detaljrikdom, vil eg i det følgjande gjennomføre ei heilskapleg oppsummering og analyse av dei empiriske funna som det er gjort greie for i dei fem fasane som beslutningsprosessen er delt opp i. Det er undervegs føreteke ei analytisk oppsummering av fasane med utgangspunkt i straumningstankegangen, og dette vil bli vidareført i ei oppsummering av hovudtrekka i aktiverings- og defineringsprosessane. Vidare vil eg i dette kapitlet gje ei tolking av dei empiriske funna i lys av dei teoretiske perspektiva, før eg oppsummerar dette i ei vurdering av dei teoretiske perspektivas forklaringskraft.

9.1 Hovudtrekk ved aktiverings- og defineringsprosessane

Den studerte beslutningsprosessen starta i 1999 ved at ein i rednings- og beredskapsavdelinga i Justisdepartementet tok initiativ til å opprette eit offentleg utval som skulle gjere greie for utfordringar for det moderne samfunnets tryggleik. Dette initiativet fall i god jord hos Odd Einar Dørum då han blei justisminister, og han sette ned Sårbarhetsutvalet med Kåre Willoch som leiar. I mykje større grad enn det Justisdepartementet og Dørum hadde ønskt eller forventa, retta dette utvalet fokuset mot organisasjonsstruktur, organisatorisk innretting og horisontal samordning av det sentrale sivile beredskapsfeltet. Sårbarhetsutvalets poengtering av problemet med fragmentering og behovet for samordning samsvarte ikkje med oppfatninga til justisminister Dørum og Justisdepartementet, og ein enda til slutt opp med ei organisatorisk innretting som i mykje større grad reflekterte at tryggleiksarbeidet ikkje skal organiserast etter ein idé om horisontal sentral samordning, men at det heller skal vere integrert i forvaltninga.

9.1.1 Aktiveringsprosessen: varierende deltakingsmønster

Prosessen som leia fram til dette vedtaket strakk seg over eit relativt langt tidsrom, og deltakingsmønsteret var varierende alt etter kor ein befann seg i prosessen.

Eit viktig kjenneteikn ved *initiativet* bak opprettinga av Sårbarhetsutvalet er at det kom frå saksbehandlarnivå i rednings- og beredskapsavdelinga, og at ideen først blei jobba med her før han blei presentert for den politiske leiinga i departementet. Initiativet kan derfor karakteriserast

som ”bottom up,” der politisk leiing først kom inn etter at ideen var utarbeida på lågare nivå. Aktiveringsprosessen kan seiast å ha vore relativt lukka og stabil gjennom heile initiativfasa, ved at initiativet i det vesentlege blei jobba med i avdelinga. Eit unntak av dette er innlemminga av utvalets leiar, Kåre Willoch, i arbeidet med å opprette Sårbarhetsutvalet.

Utgreiingsfasa blei gjennomført av eit utval beståande av politiske representantar og fagekspertar. Justisminister Dørum ønskte eit breitt samansett utval, og på mange måtar var Sårbarhetsutvalet det, med representantar frå nær alle dei politiske partia, og frå ulike organ og institusjonar. Likevel hadde Sårbarhetsutvalet ei slagside mot deltakarar frå det sivile forvaltningsområdet. Eit anna kjenneteikn ved utgreiingsfasa er at når det gjaldt arbeidet med dei organisatoriske spørsmåla var aktiveringsprosessen relativt lukka, særleg i forhold til utgreiinga av andre meir fagspesifikke spørsmål som utvalet fokuserte på, der ein i stor grad nytta seg av ekstern ekspertise. Aktivitetsnivået kan vidare seiast å ha vore stabilt og prega av stort engasjement. Eit kjenneteikn ved dei politiske representantane i uvalet var at det var stor variasjon i kor tett kontakt dei hadde med sine politiske parti. Representanten frå Venstre var den som hadde tettast kontakt med si partileiing, og då særleg med Odd Einar Dørum.

Høyringsfasa var prega av brei deltaking av berørte partar. Kor utfyllande dei ulike høyringsinstansane deltok varierte med i kor stor grad dei blei råka av Sårbarhetsutvalet sine forslag. *Policyformuleringsfasa* gjekk over ein periode på halvanna år, frå oktober 2000 til april 2002, og involverte mange deltakarar. Ei forklaring på tidsbruken og det høge talet på deltakarar i denne fasa synes å vere regjeringsskiftet som fann stad i oktober 2001. I og med dette regjeringsskiftet, kan policyformuleringsfasa delas inn i to, etter oppfølgingsarbeidet med dei organisatoriske forslaga i Arbeids- og administrasjonsdepartementet og i Justisdepartementet. Under Stoltenberg-regjeringa føregjekk oppfølginga av Sårbarhetsutvalets organisatoriske forslag i Arbeids- og administrasjonsdepartementet som ein del av denne regjeringas fornyingsprogram for offentleg sektor. I dette arbeidet var mange berørte partar trekte inn gjennom dei to arbeidsgruppene som etter kvart blei slått saman til ei. Deltakinga her blei også breiare enn det som var intensjonen, i og med at fleire departement kravde å vere representert. Oppfølgingsarbeidet av dei meir fagspesifikke tiltaka som føregjekk i Justisdepartementet under Stoltenberg-regjeringa var også prega av brei og relativt open deltaking, gjennom kontakt med andre departement i tillegg til referansegruppa som Justisdepartementet hadde sett ned i oppfølginga, der berørte departement deltok meir strukturert. Deltakinga her var likevel ustabil, noko som kan forklarast med misnøye med det som var fokuset for denne gruppa.

Med regjeringsskiftet blei arbeidet i desse gruppene avvikla, og ansvaret for oppfølginga av dei organisatoriske spørsmåla blei tilbakeført til Justisdepartementet. No føregjekk oppfølginga meir internt og i departementslinja, med meir regulær kontakt med dei andre departementa. I dei organisatoriske spørsmåla var det i tillegg til Justisdepartementet, særleg Forsvarsdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet som engasjerte seg. I forhold til den første delen av oppfølgingsfasa, kan aktiveringsprosessen i perioden etter regjeringsskiftet seiast å ha vore meir lukka.

I tillegg til regjeringsskiftet var det ei anna hending som fann stad i denne fasa, nemleg terrorangrepa i USA 11. september 2001. Det ser imidlertid ikkje ut som at desse hendingane var av særskild betydning for policyformuleringsfasa.

Det viktigaste kjenneteiknet ved deltakingsmønsteret i *vedtaksfasa* var at stortingspresidenten etter påverknad frå justiskomiteen organiserte behandlinga av stortingsmeldinga som ei fellesbehandling mellom justiskomiteen og forsvarskomiteen. Det blei oppretta eit fellesutval som bestod av tre representantar frå kvar komité, men etterkvart blei arbeidet dominert av ei ”hard kjerne” bestående av Arbeidarpartiet og Kristeleg Folkepartis representantar frå forsvarskomiteen, samt Høgres representant i justiskomiteen. Det var rom for ei breiare deltaking ut over denne ”harde kjerna,” i form av at både politisk leiing og partileiinga i Arbeidarpartiet ved eit par høve var aktivert, i tillegg til at det var organisert utvalshøyringar og utvalsturar. Sett under eitt må vedtaksfasa likevel karakteriserast som relativt begrensa og prega av smal og stabil deltaking.

9.1.2 Defineringsprosessen: ulike og varierende problem- og løysingsoppfatningar

Det sentrale tryggleiks- og beredskapsfeltet har i liten grad vore gjenstand for omfattande gjennomgangar av den typen Sårbarhetsutvalet kom til å bli. I dei vurderingane som imidlertid er gjort, for det meste i samband med utarbeiding av langtidsplanar etter den kalde krigens slutt, er det ein tendens til at hendingar i fredstidssamfunnet i aukande grad har blitt lagt til grunn og poengtert. Likevel tek alle plandokumenta utgangspunkt i eit militært invasjonforsvarsprinsipp. I den forholdsvis nyoppretta rednings- og beredskapsavdelinga ønskte ein på slutten av 1990-talet å auke fokuset mot det *sivile* beredskap, og få prioritert satsinga på denne delen av totalforsvaret. Dette er det viktigaste motivet bak *initiativet* til å setje ned eit sårbarhetsutval, og dette blei forsterka av at Forsvarsdepartementet noko overraskande ville setje ned eit utval som skulle fokusere på forsvars- og tryggleikspolitikken. Det er verdt å merke seg at behovet for betre

samordning av det sivile tryggleiks- og beredskapsfeltet, som først blei påpeika av embetsmannsutvalet i 1967 og som også går igjen i plandokumenta på 1990-talet, *ikkje* synes å ha spela ei viktig rolle for initiativet bak å opprette Sårbarhetsutvalet. *Initiativfasa* var karakterisert av ei eintydig målsetjing; å gje feltet sivilt beredskap eit løft i forhold til det militære forsvar og beredskap.

Når det gjeld *utgreiingsfasa* var denne med eitt unntak prega av semje. I forhold til det som var intensjonen i mandatet gjekk Sårbarhetsutvalet mykje lenger i å vurdere den organisatoriske innrettinga av tryggleiks- og beredskapsfeltet. Det synes som at utvalets leiar var ein viktig pådrivar for hovudforslaget frå Sårbarhetsutvalet, nemleg å horisontalt samordne det som utvalet oppfatta som ei fragmentert tryggleiksforvaltning i eit eige departement med samfunnstryggleik som hovudansvar. Det synes også klart at leiarens autoritet, erfaringsmessige bakgrunn og evne til å oppsummere semje var avgjerande for at defineringsprosessen blei så utvitydig som han blei.

Høyringsfasa kan seiast at var eintydig, der alle slutta opp om Sårbarhetsutvalets problem- og situasjonsoppfatning om at ei fragmentert og dårleg samordna tryggleiksforvaltning er eit problem i moderne sårbare samfunn. Berre eit mindretal støtta imidlertid Sårbarhetsutvalet si løysing på dette problemet.

Behovet for auka samordning var ikkje noko som var avgjerande då ein i rednings- og beredskapsavdelinga i Justisdepartementet tok initiativ til å opprette Sårbarhetsutvalet. Departementet støtta derfor ikkje Sårbarhetsutvalets forslag om å samordne tryggleiksarbeidet i eit eige departement, men ved å heller ikkje slutte seg til Sårbarhetsutvalets problemoppfatning om ei fragmentert tryggleiksforvaltning skil dei seg betrakteleg frå både Sårbarhetsutvalet og høyringsinstansane.

Når det gjeld *policyformuleringsfasa* ser ein som i initiativfasa at hendingar i forsvarssektoren var av betydning for det sivile beredskap. Det at Forsvarsdepartementet ville lage ny langtidsplan eitt år før tida var nemleg ein viktig årsak til at arbeidet med sårbarhetsmeldinga.

Då oppfølginga av dei organisatoriske spørsmåla blei lagt til Arbeids- og administrasjonsdepartementet på nyåret i 2001, blei dette arbeidet underlagt eit samordningsfokus, der ein frå regjeringshald ønskte å opprette eit stort tryggleiksdirektorat under

eit Arbeids- og administrasjonsdepartement omgjort til eit innanriksdepartement.¹⁰⁴ I Arbeids- og administrasjonsdepartementet si arbeidsgruppe blei fokuset imidlertid begrensa til å gjelde spørsmålet om direktoratsorganisering. Dette var likevel i tråd med Justisdepartementets ønskje om å finne alternative løysingar til Sårbarhetsutvalets tryggleiksdepartement. Arbeidet med å lage eit beslutningsgrunnlag for dette var krevjande og ein jobba under ein knapp tidsfrist. Ein klarte ikkje å einast om eit felles standpunkt, men fremja to forslag som gjekk i delvis ulike retningar i forhold til ønskje om horisontal samordning.

Med regjeringsskiftet blei oppfølginga av også dei organisatoriske spørsmåla lagt til Justisdepartementet, i tråd med Sem-erklæringa. Justisdepartementet, med Dørum som justisminister for andre gong, ønskte ikkje å samle arbeidet for tryggleik og beredskap under eitt departement, og departementet jobba heller ikkje ut frå det samordningsfokuset som ein hadde gjort i Arbeids- og administrasjonsdepartementet under Stoltenberg-regjeringa. Justisminister Dørum meinte tvert om at den fragmenteringa som Sårbarhetsutvalet hadde fokusert på var eit uttrykk for at tryggleiksarbeidet fungerte etter ansvarsprinsippet, og at det er integrert i dei ulike departementa og forvaltningsorgana. Ein gjekk likevel inn for å styrke Justisdepartementet sitt samordningsansvar, blant anna ved forslaga om å opprette eit nytt direktorat for tryggleik og beredskap beståande av Direktoratet for sivilt beredskap og delar av Direktoratet for brann- og eltryggleik. Dette var ein ikkje nøgd med i Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Samstundes gjekk ein etter ein dragkamp mellom Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet inn for å etablere Nasjonal tryggleiksmyndighet som eit direktorat for førebyggjande tryggleiksteneste under Forsvarsdepartementet, med rapporteringslinje også til Justisdepartementet i sivile saker. Forslaget frå Sårbarhetsutvalet om eit koordineringsorgan for EOS-tenestene blei følgt opp ved å gå inn for å etablere eit fast sekretariat for Koordinerings- og rådgjevingsutvalet for EOS-tenestene.

Terrorhandlingane 11. september 2001 synes ikkje å ha hatt avgjerande betydning for oppfølgingsarbeidet verken i Arbeids- og administrasjonsdepartementet eller i Justisdepartementet, og førte heller ikkje til endring i problemoppfatningane eller i løysingsforslaga som rådde på dette tidspunktet. Oppsummert kan policyformuleringsfasa seiast å ha vore tvitydig, med fleire ulike målsetjingar, og ulik problemoppfatning og usemje om løysingsforslag.

¹⁰⁴ Som det er vist i kapittel 5 omtala Sårbarhetsutvalet i ein periode det foreslegne tryggleiksdepartementet som innanriksdepartement.

Når det gjeld *vedtaksfasa* var denne karakterisert av partipolitiske skilje i synet på regjeringa sine forslag til sentral organisatorisk innretting av tryggleiks- og beredskapsfeltet. I tillegg til det tradisjonelle høgre-venstre skilje var det også skilje mellom partia i posisjon og partia i opposisjon. På eit tidspunkt var Framstegspartiet og Arbeidarpartiet i ferd med å danne ein omfattande dissens på regjeringas forslag til direktoratsorganisering, og ville gå inn for å opprette eit vidtfamnande nasjonalt tryggleiksdirektorat under Statsministerens kontor. Dette blei imidlertid avverga ved inngrep frå partileiinga i Arbeidarpartiet etter at den var overtala av regjeringspartia.

Like tydeleg som dei partipolitiske skilja, var det meir overordna skilje som oppstod mellom forsvars- og justissektoren i synet på meldingas kvalitet og innhald. Medan usemja mellom dei politiske partia omhandla konkrete løysingsforslag, gjekk usemja mellom justis- og forsvarskomiteane i større grad på situasjons- og problemoppfatning. Denne usemja forklarar ein i ettertid med det tilspissa forholdet som eksisterte mellom Justis- og Forsvarsdepartementa i utarbeidinga av stortingsmeldinga.

Det kan synast som at dette sektorskilje er ei viktig forklaring på at Arbeidarpartiet skreiv seg i lag med regjeringspartia i behandlinga av St.meld. nr. 17 (2001-02). Arbeidarpartiets nære forhold til regjeringspartia i forsvarskomiteen er noko som ein også har sett tidlegare, til dømes i behandlinga av gjennomføringsproposisjonen for Forsvaret, St.prp. nr. 55 (2001-02), som blei lagt fram for Stortinget samstundes med sårbarhetsmeldinga.

Ved at Arbeidarpartiet gjekk saman med regjeringspartia fekk ein sikra at regjeringa fekk vedteke forslaga i St.meld. nr. 17 (2001-02) utan større endringar. Ved eit par høve under komitébehandlinga vurderte ein å gå inn for andre løysingar enn det regjeringa hadde gått inn for, til dømes i organiseringa av EOS-tenestene. Forslaga her var imidlertid allereie forhandla fram departementa i mellom og i regjeringa, og Høgres representant i fellesutvalet, kanskje i større grad enn den andre representanten frå regjeringspartia som kom frå forsvarskomiteen og stilte seg meir kritisk til meldinga, jobba hardt for unngå ein omkamp om desse.

Når det gjeld merksemda mot behovet for samordning var ikkje dette noko ein vurderte eller drøfta direkte i komitébehandlinga. Dette blei heller berørt meir indirekte i spørsmålet om direktoratsorganisering. Komiteane går likevel litt lenger enn regjeringa i spørsmålet om samordning, i og med at dei vil opprette ein sentral krisehandteringsmyndighet.

Oppsummert kan ein seie at vedtaksfasa var relativt tvitydig, prega av ei stabil og overordna sektorusemje, og meir varierende og saksspesifikk partipolitisk usemje. Den endelege innstillinga inneheldt likevel altså berre mindretalsdissensar, og komiteens innstilling blei einstemmig vedteke i Stortinget.

Tabell 9.1 Oppsummering av aktiverings- og defineringsprosessen i dei ulike fasane

	Initiativfasa	Utgreiingsfasa	Høyringsfasa	Policyf. fasa	Vedtaks-fasa
Aktiverings-prosess	Stabil og begrensa: Initiativet blei jobba med internt i rednings- og beredskaps-avdelinga. Unntak: innlemming av Willoch.	Stabil og relativt begrensa: når det gjeld dei organisatoriske spørsmåla. Unntak: Venstres representant tett kontakt med partipolitisk leiing.	Brei deltaking av berørte partar.	Brei: under Stoltenberg-regjeringa. Meir begrensa og intern under Bondevik II	Begrensa: Konsentrert rundt ei "hard kjerne."
Definerings-prosess	Eintydig, men generell: Få auka fokus mot det sivile beredskap i forhold til det militære.	Eintydig: Brei semje om situasjons- og problemoppfatning om ei fragmentert og dårleg samordna tryggleiksforvaltning i eit moderne sårbart samfunn. Usemje mellom Venstres representant og resten av utvalet om løysingsforslaget om å skilje politiet ut frå Justis-departementet.	Eintydig: Semje om Sårbarhetsutvalets situasjons-skildring og problem-oppfatning. Usemje om løysings-forslaget. Justis-departementet skil seg frå dette med usemje om både problem-oppfatning og løysingsforslag.	Tvitydig: Samordnings-fokus under Stoltenberg-regjeringa. Men ikkje semje om eitt forslag. Fokus på sektoransvaret under Bondevik II. Men utvide Justis-departementets samordnings-funksjon. Konflikt om org. form og departements-tilknytning.	Tvitydig: Sektorusemje om situasjons- og problem-oppfatning. Partipolitisk usemje om konkrete løysings-forslag.

Tabell 9.1 oppsummerar aktiverings- og defineringsprosessen i dei ulike fasane. Tabellen viser at aktiveringsprosessen i initiativ- og utgreiingsfasa var stabil og begrensa, der arbeidet med å setje ned Sårbarhetsutvalet og å greie ut dei organisatoriske spørsmåla i utvalsarbeidet blei heldt internt. Høyringsrundar er i utgangspunktet relativt opne med lite regulering, og det prega også høyringsfasa i dette caset. Første delen av policyformuleringsfasa var prega av brei deltaking av berørte partar, og var relativt open. Etter regjeringsskiftet jobba ein med stortingsmeldinga meir internt og i departementslinja, og prosessen blei såleis meir lukka. I vedtaksfasa fans det formelle opningar for breiare deltaking, i form av blant anna høyringar. Aktiveringa blei likevel konsentrert

rundt den ”harde kjerna” bestående av representantane frå regjeringspartia i justis- og forsvarskomiteen og Arbeidarpartiet. Generelt kan ein seie at ein lukka aktiveringsprosess gjev moglegheit for auka kontroll og hierarkisk styring. Når fleire deltakarar blir trekt inn, kan prosessen bli meir uoversiktleg og vanskeleg å føreseie.

Defineringsprosessen var eintydig både i initiativ, utgreiings- og høyringsfasa. Policyformuleringsfasa og vedtaksfasa var i mykje større grad enn dei tre føregåande tvitydige og prega av sektorskilje. Ein ser vidare at koplinga mellom problemoppfatningar og løysingsforslag innad i fasane til tider var laus. Det gjeld særleg for høyringsfasa og vedtaksfasa. I høyringsfasa kunne alle høyringsinstansane stille seg bak Sårbarhetsutvalets situasjonsskildring og problemoppfatning, mens berre eit mindretal støtta løysingsforslaget Sårbarhetsutvalet fremja. I vedtaksfasa gjekk komiteane til slutt inn for regjeringas løysingsforslag, sjølv om ein særleg frå forsvarskomiteen si side ikkje var nøgd med situasjons- og problemoppfatninga som låg til grunn.

Når det gjeld koplinga *mellom* dei ulike fasane er den relativt laus, særleg mellom initiativ og utgreiing og mellom utgreiing- og policyformuleringsfasa. Initiativfasa var prega av eit ønskje om å auke fokuset mot det sivile beredskap i forhold til det militære. Ein hadde imidlertid ingen ønskje eller planar om at dette skulle ende opp med forslag til så radikale strukturendringar som det Sårbarhetsutvalet presenterte. Sårbarhetsutvalets hovudløysing fekk ikkje stor tilslutning i høyringsrunden, sjølv om høyringsinstansane som vist langt på veg delte utvalets situasjons- og problemoppfatning, og kunne slutte seg til enkelte mindre radikale forslag. I den første delen av policyformuleringsfasa jobba ein med tiltak som kan seiast å gå i retning av Sårbarhetsutvalets forslag, særleg i og med fokuset på samordning, men også med ideen om å samle arbeidet i eit stort tryggleiksdirektorat under eit innanriksdepartement. Med regjeringsskiftet endra dette seg, der ein heller enn å sjå på feltet som fragmentert la til grunn ei oppfatning av feltet som integrert. Direktoratsfokuset heldt seg, men ein gjekk inn for mindre omfattande løysingar. Under Bondevik II-regjeringa fokuserte ein også på dei andre forslaga til organisatorisk innretting på sentralt nivå frå Sårbarhetsutvalet, sjølv om ein i liten grad gjekk inn for dei endringane Sårbarhetsutvalet foreslo. Ein ville opprette eit permanent sekretariat for Koordinerings- og rådgjevingsutvalet for EOS-tenestene, men ikkje i eit eige departement. Ein gjekk heller ikkje inn for å opprette ei nasjonal krisehandteringseining, og ein ville ikkje etablere Nasjonal tryggleiksmyndighet som direktorat under Justisdepartementet, til tross for at ein ville gje dette departementet eit utvida samordningsansvar. I forhold til den lause koplinga mellom særleg initiativ-, utgreiing- og policyformuleringsfasa, er koplinga mellom policyformulering- og

vedtaksfasa tettare. Regjeringa fekk vedteke forslaga sine frå St.meld. nr. 17 (2001-02) med berre mindre endringar.

9.2 Tolking i lys av perspektiva

Etter å ha oppsummert dei viktigaste funna med begrepa frå straumningstankegangen, vil eg i denne delen av kapitlet kople dei empiriske funna med dei teoretiske perspektiva som det er gjort greie for i kapittel 2. Formålet med dette er å prøve å forklare kva som låg til grunn for initiativet bak å opprette Sårbarhetsutvalet, og korleis prosessen var organisert og kjenneteikna i forhold til deltakarar, argument, situasjonsoppfatningar, problemoppfatningar og løysingsforslag. Det blir også freista forklart korleis eit ytre sjokk, som terrorangrepa 11. september 2001 påverka prosessen. Eg vil samanlikne dei empiriske implikasjonane av dei teoretiske perspektiva som det blei gjort greie for i kapittel 2 med funna i studien, og eg vil drøfte i kva grad dei teoretiske perspektiva kan gje ei god forståing av den studerte beslutningsprosessen i den sentrale tryggleiks- og beredskapsforvaltninga. Analysen vil altså vere av både ein deduktiv og ein induktiv karakter. Det vil bli vurdert om dei teoretiske forventingane stemmar overens med dei faktiske observasjonane, samstundes som eg med utgangspunkt i empiriske observasjonar vil freiste å gje ei forklaring på desse ved hjelp av dei teoretiske perspektiva. Analysen vil bli ordna etter dei teoretiske perspektiva, og fasane vil bli analysert kronologisk innanfor kvar av dei fire innfallsvinklane.

9.2.1 Det rasjonelt-instrumentelle perspektivet

Ei av dei viktigaste forventingane ut frå det rasjonelt-instrumentelle perspektivet er at endring er eit resultat av bevisste og målretta val, og er ein planmessig og analytisk prosess. Ut frå det rasjonelt-instrumentelle perspektivet vil eg forvente at det var den politiske leiinga i Justisdepartementet som initierte utgreiinga av det sivile beredskap ut i frå ei oppfatning av at dette ville gje ein effektiviseringsgevinst og forbetring i forhold til dagens tilstand. Eg vil vidare forvente at leiinga hadde ei klar målsetjing for dette og klare forventingar til kva utgreiinga og den vidare prosessen skulle ende opp i. Ut i frå eit rasjonelt-instrumentelt perspektiv vil initiativ, utgreiing, policyformulering og vedtak følgje logisk av kvarandre, og vere eit resultat av ein rasjonelt planlagt og bevisst styringsprosess, der den politiske leiinga har oversikt over problem, ulike alternativ og konsekvensane av desse. Leiinga vil kontrollere tilgangen på deltakarar, problemoppfatningar og løysingsforslag ved å styre beslutnings- og tilgangsstrukturane. Formell organisering blir viktig for dette formålet, og ein ventar ei tett kopling mellom beslutnings- og tilgangsstruktur og aktiverings- og defineringsprosessen. Løysinga som til slutt blir vedteke vil

vere bestemt ut frå målsetjingane for prosessen, og målsetjing og løysingsforslag vil altså vere tett kopla. Målsetjinga kan imidlertid endre seg dersom det kjem inn ny politisk leiing gjennom regjeringsskifte, eller på grunn av endringar i omgjevnadane, som til dømes 11. september 2001. Då vil endring skje etter ei grundig vurdering og analyse av den eksisterande mål-middel forståinga i forhold til dei nye situasjonsvilkåra.

Initiativfasa

Det rasjonelt-instrumentelle perspektivet har ei viss forklaringskraft når det gjeld initiativfasa, og deler av denne kan belysast med ein slik innfallsvinkel. Når det gjeld sjølve initiativet bak å opprette Sårbarhetsutvalet kom dette derimot *ikkje* frå den politiske leiinga, slik ein ville forvente ut frå eit rasjonelt-instrumentelt perspektiv. Initiativet kom frå administrativt nivå i rednings- og beredskapsavdelinga i Justisdepartementet, og her blei det jobba med først under ein statsråd før det blei spelt ut overfor og fekk gehør hos ein annan statsråd.

Bakgrunnen for initiativet til å opprette eit offentleg utval kan imidlertid forklarast med eit rasjonelt-instrumentelt perspektiv. Det kan sjåast på som ei vurdering av at den noverande tilstanden i det sivile beredskap ikkje var tilfredsstillande. Den kalde krigen var slutt, og plandokumenta på 1990-talet hadde i aukande grad poengtert at hendingar i fredstidssamfunnet burde vere utgangspunktet for det sivile beredskap. Likevel låg framleis eit militært invasjonsforsvarsprisnipp til grunn. Eit slikt prinsipp passa ikkje til dei nye situasjonsvilkåra for det sivile beredskap, med eit endra trusselbilete etter den kalde krigens slutt og etter krigen i Kosovo, og den komande år-2000 overgangen.

Løysinga på dette avviket var å setje ned eit offentleg utval. Ut i frå det rasjonelt-instrumentelle perspektivet skulle ein forvente at formålet med dette utvalet, formulert i eit mandat, ville vere klart og tydeleg. Det var det derimot ikkje, og i løpet av initiativfasa ser ein ei endring frå eit fokus mot totalforsvaret til eit fokus mot eit sårbart samfunn. Likevel var det grunnleggjande formålet med utvalet heile tida styrande, til tross for at dette var generelt og lite presist; å gje det sivile beredskap merksemd og fokus, og rette søkelyset på forholdet mellom sivilt og militært beredskap. På same måte var mandatet vidt og romsleg, utan ei klar understreking av dette formålet, og det var mykje rom for tolking. Dette synes likevel å ha vore eit bevisst val frå Dørum si side. Romslegheita i mandatet kan sjåast på som ein bevisst plan for å sikre seg Kåre Willoch som leiar, og gjennom han som leiar sikre eit profilert utval som kunne gje fokus og merksemd mot feltet. Innlemminga av Willoch i arbeidet med å utforme mandat og etablere utval kan sjåast

på som ein del av denne bevisste prosessen. Willochs mandatutviding kan gjennom det rasjonelt-instrumentelle perspektivet forståast som ei analytisk handling som kom av at han hadde større innsikt i problema enn dei som utarbeida mandatet.

Også den øvrige samansetjinga av utvalet kan sjåast på som delvis styrt ut frå bestemte kriterium. Dørum ønskte at det skulle vere eit politisk utval slik at ein kunne sikre politisk oppfølging av det i ettertid.¹⁰⁵ Dette kan altså tolkast som ei planlagt handling for å skape aksept. Vidare ser ein at samansetjinga av faglege representantar hadde ei klar slagside mot den sivile beredskapsforvaltninga, noko ein kan anta var eit bevisst val og eit forsøk på å styre tilgangen av problemoppfatningar og løysingsforslag, i og med at dei fleste av desse faglege representantane var ønskte frå Justisdepartementet si side. Samstundes opnar den faglege representasjonen opp for grundig vurdering og analyse. Også ønskje om å ha sin tidlegare statssekretær i Samferdsledepartementet, Toril Skogsholm frå Venstre som nestleiar kan sjåast på som eit forsøk frå Dørum på å styre tilgangen på problem- og løysingsoppfatningar. Når det gjeld samansetjinga av sekretariatet var dette først og fremst gjort ut frå faglege kriterium. Storleiken på det var meint å spegle prioriteringa Dørum ønskte å gje utvalet.

Som ein ser er det nokre element i initiativfasa som kan forklarast ut frå det rasjonelt-instrumentelle perspektivet. Samstundes er det andre hendingar og element som ikkje let seg forklare med denne teoretiske innfallsvinkelen, som alternative teoretiske perspektiv kan gje ei betre forståing av.

Utgreiingsfasa

Ei viktig forventning ut frå det rasjonelt-instrumentelle perspektivet er at ein jobbar ut i frå klare målsetjingar. Når det gjeld utvalsarbeid vil ein anta at det føregår med bakgrunn i eit klart formulert mandat frå den politiske leiinga. Som det er vist var mandatet for Sårbarhetsutvalet svært vidt og generelt, og opna for fleire tolkingar. Ut frå det rasjonelt-instrumentelle perspektivet vil ein med eit slikt utgangspunkt forvente at det første utvalet gjorde var å avklare mandatet og operasjonalisere det i konkrete mål. Dette skjedde ikkje, trass ei erkjenning blant medlemmane av at mandatet var vidt, og at ein skulle jobbe under ein kort tidsfrist. No var det imidlertid slik at sekretariatet tidleg utarbeida forslag til tema og fagområde utvalet skulle sjå på, og dette kan sjåast på som ei konkretisering av mandatet. I denne konkretiseringa var det imidlertid ingen ting som

¹⁰⁵ Noko som ein ikkje hadde fått med Sårbarhetsutvalet av 1986, som berre bestod av embetsmenn.

skulle tilseie at samordning og organisatorisk innretting av feltet ville bli eit sentralt tema for utvalet, så dette var ikkje noko utvalet jobba målretta mot frå starten av.

Etter at ein hadde arbeidd relativt systematisk og analytisk med ulike fagfelt og kome fram til at det var veikskapar i det eine av desse etter det andre, kom utvalet til ei erkjenning av at det kunne vere strukturelle bakanforliggjande årsaker til dette. Til tross for at ein ikkje hadde jobba målretta mot det, kan erkjenninga likevel seiast å vere resultat av ein føregåande analytisk prosess. Nokså samstundes med dette lanserte utvalets leiar det organisatoriske løysingsforslaget om horisontal samordning i eit eige departement, og det synes som at særleg leiinga jobba for å få denne løysinga akseptert. Løysinga var imidlertid ikkje i tråd med det Justisminister Dørum hadde i tankane då han sette ned utvalet. Det kan derfor synast som at verken den handplukka leiaren eller mandatet fungerte som det verktøyet for den politiske leiinga som ein ut frå det rasjonelt-instrumentelle perspektivet skulle vente. Utvalet vurderte alternativ til det foreslegne tryggleiksdepartementet, men bortsett frå forslaget om samordning under Stasministerens kontor kan det synast som at dette var eit like mykje legitimerande som eit analytisk handgrep. Sårbarhetsutvalet gjorde heller ikkje greie for konsekvensane av eit så omfattande endringsforslag, ut over å slå fast at oppretting av eit eige tryggleiksdepartement ville lette arbeidsbyrden i andre departement, og at ein dermed ikkje trengte å auke talet på departement. Når det gjeld dei ulike organa og områda Sårbarhetsutvalet ville samordne under tryggleiksdepartementet kan dette sjåast på som eit resultat av ein prosess der dei fleste løysingane utvalet kom fram til følgde logisk av det overordna løysingsforslaget. Samstundes viste det seg at dette på nokre område ikkje var ein enkel prosess, og at medlemmane hadde ulike ønskje og meiningar om kva som var gode logiske løysingar. Dette gjaldt særleg representanten frå Venstre, som hadde tett kontakt med sitt parti, og som kanskje jobba meir i tråd med det som hadde vore intensjonen med utvalet frå Dørum si side. Det er vidare verdt å merke seg at skifte av politisk leiing frå Bondevik I til Stoltenberg-regjeringa i mars 2000 ikkje fekk nokon betydning for Sårbarhetsutvalet.¹⁰⁶

Ein ser eit skilje i utvalsarbeidet når det gjeld fagspesifikke tema og dei meir overordna organisatoriske spørsmåla. Dei fagspesifikke områda jobba utvalet systematisk og analytisk med frå byrjinga av. På grunn av kapasitetsproblem, både i form av manglande fagkunnskap og tid, nytta utvalet mykje ekstern ekspertise i tillegg til referansegruppa på desse områda. Slik bruk av ekstern ekspertise er i tråd med tankegangen frå det rasjonelt-instrumentelle perspektivet om

¹⁰⁶ Det gjorde det imidlertid for det forsvarspolitiske utvalet der leiaren Bernt Stilluf Karlsen frå Venstre blei erstatta med Odd G. Andreassen frå Arbeidarpartiet. Det er ulike syn på om Karlsen blei sparka av påtroppande forsvarsminister Bjørn Tore Godal frå AP eller om han stilte plassen sin til disposisjon (Sjå t.d. Dagsavisen 13.04.00).

analytisk tilnærming og utgreiing. Når det gjeld dei organisatoriske spørsmåla derimot, var det eit bevisst val frå utvalet si side ikkje å nytte seg av utanforståande ekspertise, til tross for at sekretariatet anbefalte dette. Sjølv om halvparten av representantane i utvalet var plukka ut på bakgrunn av faglege kriterium, sat i sentrale posisjonar i tryggleiksforvaltninga og medverka aktivt med innspel og vurderingar i utvalsarbeidet, kan ein spørje seg om utvalet hadde kapasitet til å gjennomføre ei grundig vurdering av det radikale organisatoriske løysingalternativet dei presenterte, særleg med tanke på kor vidt utvalet famna og den knappe tidsfristen det faktisk jobba under. Som eit eksempel på dette fekk utvalet til dømes ikkje tid til å vurdere dei administrative og økonomiske konsekvensane av løysingsforslaget, trass i at det ville innebere omfattande endringar i heile sentralforvaltninga. Dette svekkar analysearbeidets kvalitet. Når det gjeld sekretariatet synes det som at det, til tross for styringa av problemsøkinga i dei tidlege utvalsmøta og seinare anbefalinga om å nytte ekstern ekspertise, fungerte som eit nøytral hjelpemiddel for Sårbarhetsutvalet.

Høyringsfasa

Ut frå det rasjonelt-instrumentelle perspektivet vil ein forvente at høyringsrunden var prega av god oppslutting blant alle høyringsinstansane, og at uttalingane deira var fundert på grundige vurderingar og analyse. Når det gjeld deltakinga i høyringsrunden var oppsluttinga god. Sjølv om fleirtalet ikkje gjekk inn for Sårbarhetsutvalets forslag om å samordne arbeidet for tryggleik og beredskap i eitt departement til tross for at dei støtta situasjonsskilddringa og problemoppfatninga, var dette i fleire tilfelle grunngjeve med at ei slik omfattande endring i sentralforvaltninga burde greiast ut grundigare. Desse høyringsinstansane vurderte altså ikkje Sårbarhetsutvalets kunnskapsgrunnlag som godt nok.

Policyformuleringsfasa

Når det gjeld policyformuleringsfasa har det rasjonelt-instrumentelle perspektivet liten forklaringskraft. Det var vanskeleg å einast om eit mandat for oppfølgingsarbeidet i Arbeids- og administrasjonsdepartementet, og ein måtte til slutt utforme mandat for to ulike arbeidsgrupper. I desse fokuserte ein på direktoratsorganisering, og i mindre grad på samordning under eit departement. Deltakinga i gruppene veik frå det som var intensjonen og ein gjekk etterkvart også bort frå det som var den formelle organiseringa av arbeidet. Ein klarte heller ikkje å utarbeide og gje tilråding til eit felles løysingsforslag. I tillegg rakk ein ikkje å kome med tilrådingar om departementstilknytning.

Heller ikkje oppfølgingsarbeidet i Justisdepartementet under Bondevik II-regjeringa, lar seg godt forklare med eit rasjonelt-instrumentelt perspektiv. Det som imidlertid kan forklarast med eit slikt perspektiv er den endringa i organiseringa av oppfølgingsarbeidet, og den endringa i målsetjing og perspektiv som regjeringsskiftet førte med seg. Direktoratssløysinga Bondevik II-regjeringa til slutt gjekk inn for kan sjåast på som delvis tufta på eit solid kunnskapsgrunnlag frå modellar som tidlegare var lansert, blant anna av Statskonsult og det interne strategiprojektet i Justisdepartementet. Desse utgreiingane gjer uavhengig av kvarandre greie for det same løysingsforslaget. Dette bidreg likevel ikkje til å støtte opp om det rasjonelt-instrumentelle perspektivets forklaringskraft, då det er eit sentralt kriterium ut frå dette å sjå analytisk adferd *innanfor* den studerte prosessen (Gornitzka 1997).

Vedtaksfasa

Vedtaksfasa kan i liten grad forklarast med det rasjonelt-instrumentelle perspektivet. Sjølv om det ikkje var i strid med retningslinjene i forretningsordenen for Stortinget blei stortingsmeldinga handsama av ein annan komité enn den som saksfeltet formelt sorterer under, og deltakinga i denne fellesbehandlinga blei i praksis konsentrert rundt nokre få representantar som utgjorde ei ”hard kjerne.” I eit rasjonelt-instrumentelt perspektiv ventar ein at vedtak følger uproblematisk etter ein analytisk prosess der ekspertar og fagfolk har vist kva som er den beste organisatoriske modellen for tryggleiks- og beredskapsarbeidet. Som det er vist blei beslutningsgrunnlaget vurdert som dårleg, og ein forlenga fristen for å få ei grundigare behandling. Til tross for dette var vedtaksfasa prega av ustabile og ulike mål, sektorisering, konflikt, forhandlingar og koalisjonar. Dette tek ikkje det rasjonelt-instrumentelle perspektivet høgde for.

9.2.2 Forhandlingsperspektivet

I forhandlingsperspektivet er dei viktigaste forklaringsfaktorane knytta til nettopp vinnande koalisjonar, interesser og ressursar. Ut frå dette perspektivet ventar ein at deltakarar i beslutningsprosessar i utgangspunktet har ulike mål og oppfatningar, men at ein gjennom forhandling og overtaling kjem fram til bindande, kollektive vedtak, utan at ein dermed nødvendigvis har oppnådd semje. I den studerte beslutningsprosessen i det sentrale tryggleiks- og beredskapsfeltet vil ein ut frå forhandlingsperspektivet forklare oppfatningar, mål og interesser med organisatorisk tilknytting og sektorinteresser, og ein forventar at aktørane handlar på vegne av desse. Det nyttar ikkje å appellere til felles mål og interesser som i det rasjonelt-instrumentelle perspektivet. Aktørar vil kjempe for sine interesser, og utfallet er avhengig av ressursane som kan setjast bak og kva alliansar ein byggjer.

Initiativfasa

Initiativet bak å opprette Sårbarhetsutvalet lar seg delvis forklare med eit forhandlingsperspektiv. Ei forventning ut frå dette perspektivet er nemleg at krav og ønskje om endring kjem frå aktørar som meiner dei har moglegheit for større påverknad enn det dei no har. Initiativet bak å opprette Sårbarhetsutvalet kom frå rednings- og beredskapsavdelinga i Justisdepartementet - ei forholdsvis nyoppretta og lita avdeling ressursmessig når det gjeld både talet på tilsette og økonomiske midlar, og då særleg i forhold til det militære beredskap. Det kan tenkjast at ein gjennom eit profilert Sårbarhetsutval såg for seg auka merksemd mot det sivile beredskap, som igjen kunne gje betra ressurstilgang og påverknad.

Med utgangspunkt i forhandlingsperspektivet var det forventa at nedsetjinga av Sårbarhetsutvalet kunne bli karakterisert av konflikt mellom rednings- og beredskapsavdelinga i Justisdepartementet som ønskte endring, og aktørar som ønskte status quo. Dette var imidlertid ikkje tilfelle, og initiativet blei godt motteke av dei andre departementa i høyringsrunden. Ei forklaring kan vere at initiativet blei jobba med først og fremst internt i Justisdepartementet. Det kan også vere at det breie og generelle mandatet ikkje blei oppfatta som ein trussel mot status quo, og at ein ikkje oppfatta at det låg til rette for radikale strukturendringar, noko som altså heller ikkje var understreka i mandatet. Tvitydighet gjev lettare aksept, og utan at det finnes data på dette *kan* denne tvitydigheten ha vore eit strategisk grep.

Utgreiingsfasa

Ut i frå samansetjinga av Sårbarhetsutvalet, og med tanke på det radikale løysingsforslaget utvalet fremja, kunne ein forvente at arbeidet her ville bli prega av konflikt og motstridande interesser. Dette var også fleire av deltakarane innstilte på ved starten av utvalsarbeidet. Det er imidlertid semje og samstemthet som karakteriserer Sårbarhetsutvalet. Dei ulike deltakarane opptrådde ikkje som interesseforsvararar, og det var ikkje slik at representantane frå mektige institusjonar fekk gjennomslag og brukte sine ressursar til å setje bak eventuelle krav. Heller ikkje forholdet mellom dei politiske representantane var prega av motstridande interesser, til tross for at ulike mål og oppfatningar i seg sjølv er eit av kjenneteikna ved politikkenes vesen (Olsen 1989).

Løysingsforslaga Sårbarhetsutvalet kom med kan derfor ikkje karakteriserast som kompromiss og resultat av forhandlingar og tautrekking. Det er imidlertid to unntak frå dette. I spørsmålet om politiets overordna departementale tilknytting freista ein å kome fram til eit kompromiss, utan at dette hadde karakter av direkte forhandling. Det var meir eit spørsmål om å sonde for å kunne

einast, og eit forsøk på overtaling. Dette lukkast ein som kjent ikkje med. I spørsmålet om tryggleikstilsynas autonomi modererte utvalet seg litt i forhold til det fleirtalet i utgangspunktet ønskte å gå inn for. Dette var for å sikre semje om forslaget, og hadde heller ikkje karakter av forhandling. Bakgrunnen for usemja var ikkje ulike mål. Skogsholm var samd i at samfunnstryggleiksarbeidet burde samordnast i eit departement. Usemja dreidde seg om konkrete løysingsalternativ i forhold til dette målet.

Ut frå forhandlingsperspektivet ventar ein at resultatet av forhandlingar/overtalingar speglar maktforholda. I desse spørsmåla er det vanskeleg å definere aktørane s makt i form av ressursar og påverknad. Dersom ein tenkjer seg ressursar som meir personlege eigenskapar, kan ein tenkje seg Willoch som ein ressurssterk aktør, i kraft av å vere utvalets leiar og ha utvalet på ”si side,” men også i kraft av den autoritet og respekt han nyt som tidlegare statsminister og no ”politisk vismann,” samt hans karisma og overtalingsevne. Dette var imidlertid ikkje tilstrekkeleg for å overtale Torild Skogsholm, med hennar ”tilleggsressurs” Dørum.

Høyringsfasa

Høyringsfasa kan til ein viss grad forklarast ut frå forhandlingsperspektivet i den forstand at uttalingane kan seiast å vere prega av interessehevding. Kor utfyllande dei ulike høyringsinstansane kommenterte på forslaga hang i saman med i kva grad dei blei omfatta av dei. Det var ein tendens til at aktørar som tente på enkeltforslag støtta dei, medan aktørar som kan seiast å bli trua av dei gjekk i mot dei. Til dømes støtta Direktoratet for sivilt beredskap fullt og heilt opp om alle forslaga frå Sårbarhetsutvalet, og kan seiast å ville tene på opprettinga av eit departement med hovudansvar for tryggleik og beredskap. Politiets overvakingsteneste skreiv i uttalinga si at dei slutta opp om alle forslag som styrker denne tenesta, og Politiets fellesforbund støtta forslaget om at oppgåva som tryggleiksmyndighet for personkontroll blei overført frå Forsvarets overkommando til politiet. Dette var imidlertid Forsvarsdepartementet med Forsvarets overkommando i mot, då det er rimeleg å vente at ei slik endring ville innebere ressursmessig tap for desse.

Policyformuleringsfasa

Delar av policyformuleringsfasa var prega av ulike oppfatningar, mål og interesser, og desse kan forklarast både med organisatorisk tilknytting og motstridande sektorinteresser. Igjen ser ein også at hendingar i forsvarssektoren var av betydning, i dette tilfelle for å igangsetje arbeidet med St. meld. nr. 17, nærare bestemt då det blei kjend at Forsvarsdepartementet ville lage ny langtidsplan

eitt år før tida. Det var ikkje i Justisdepartementet si interesse at eit invasjonforsvarsprinsipp framleis skulle vere det dominerande for det sivile beredskap, noko som ein frykta ville skje dersom Justisdepartementet ikkje følgde opp ein slik langtidsplan for Forsvaret med ei eiga melding.

Arbeidet med å følgje opp dei organisatoriske forslaga frå Sårbarhetsutvalet vart lagd til Arbeids- og administrasjonsdepartementet, og då ein skulle utforme mandatet for dette arbeidet blei det tidleg klart at det var klare motsetningar mellom ulike departement som jobba for å ivareta ulike målsetjingar. På grunn av dette måtte ein formulere mandat for to arbeidsgrupper. Det kan synast som at desse to arbeidsgruppene blei oppfatta som viktige maktpåliggjande beslutningsarenaer, då fleire departement kravde å få delta i arbeidet her. Deltakarane i arbeidsgruppene stod imidlertid langt frå kvarandre i interesser, mål og ønskje for direktoratsorganisering av samfunnstryggleiksarbeidet, og resultatet blei til slutt to ulike modellar, med ulike støttespelarar og interessentar. Det kan sjå ut som at det gjekk eit skilje mellom dei som var knytta til det sivile beredskap i meir direkte forstand, som til dømes Direktoratet for sivilt beredskap og særleg Justisdepartementet, og dei andre deltakarane når det gjaldt interesser og ønskje for organiseringa av tryggleiksarbeidet. Dei sivile beredskapsorgana frykta at fokuset på sivilt beredskap ville forsvinne i eit stor-direktorat, medan representantane frå dei andre institusjonane var redd for at dei ikkje ville få noko innverknad på og eigarskap i eit avgrensa tryggleiksdirektorat som mest truleg ville utgå frå Direktoratet for sivilt beredskap under Justisdepartementet. Når det gjeld eventuell departementstilknytning, som altså berre så vidt blei vurdert, ville Justisdepartementet ha direktoratet under seg og Arbeids- og administrasjonsdepartementet ville ha det under seg.

Sjølv om dette oppfølgingsarbeidet lar seg forklare ved hjelp av eit forhandlingsperspektiv, er det ikkje kjenneteikna så mykje av forhandling og bindande kollektive vedtak som av interessehevding. I og med at arbeidsgruppa skulle kome fram til eit beslutningsgrunnlag som regjeringa skulle ta stilling til, og ikkje ei endeleg bestemming om direktoratsorganisering, ser det ut som det har vore mindre forhandling, koalisjonsdanning og kompromiss til tross for usemje og interessehevding.

Etter regjeringsskiftet blei arbeidsgruppa avvikla, og oppfølgingsarbeidet lagt til Justisdepartementet. Det synes klart at det har pågått tautrekking mellom departementa i dette arbeidet, mellom Justisdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet når det gjaldt direktoratsorganisering og departementstilknytning, og særleg mellom Justisdepartementet og

Forsvarsdepartementet når det gjaldt EOS-tenestene. Løysingane ein kom fram til i desse spørsmåla er også karakterisert av å vere kompromiss mellom departementa, og dette får ein stadfesta i vedtaksfasa. Justisdepartementet fekk igjennom sine ønskje om direktoratsorganisering og departementstilknytning for tryggleiksdirektoratet, medan det kan synas som at løysinga med Nasjonal tryggleiksmyndighet som eit direktorat for førebyggjande tryggleiksteneste under Forsvarsdepartementet, men med rapporteringslinje til Justisdepartementet i sivile saker, er eit forhandlingskompromiss mellom Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet. Det same kan seiast om den permanente men likevel rullerande løysinga på sekretariatet for koordinerings- og rådgevingsutvalet for EOS-tenestene.

Vedtaksfasa

Forhandlingsperspektivet har stor forklaringskraft når det gjeld den politiske oppfølginga av regjeringas forslag i St.meld. nr. 17 (2001-02). Ulike mål og oppfatningar, og forhandlingar og overtalingar som fører fram til vedtak er viktige kjenneteikn ved politikkenes vesen, og det gjeld også for den politiske vedtaksfasa i denne studien. Vedtaksfasa var prega av politiske motsetnader, både etter det tradisjonelle høgre-venstre skiljet, men og så mellom partia i posisjon og partia i opposisjon. Gjennom forhandling og overtaling, retta både mot Arbeidarpartiets representantar i forsvars- og justiskomiteane, men også mot partileiinga, skreiv Arbeidarpartiet seg til slutt saman med regjeringspartia, og sikra fleirtal for regjeringas forslag.

Det kan synast noko uklart kvifor denne koalisjonen oppstod, og kvifor Arbeidarpartiet, som hadde førebudd store delar av meldinga i si tid i regjering, skreiv seg saman med regjeringspartia og sikra fleirtal for forslag som gjekk i ei anna retning enn det partiet i utgangspunktet ønskte. Ei forklaring på dette kan vere den spesielle behandlingsforma som ein nytta seg av, og som kom til å setje preg på heile den politiske prosessen. Justiskomiteens frykt for at det sivile beredskaps interesser ikkje ville bli tilstrekkeleg ivareteke dersom forsvarskomiteen skulle behandle stortingsmeldinga aleine, gjorde at dei fekk igjennom felles behandling mellom justis- og forsvarskomiteen. I motsetnad til kva som er vanleg ved samarbeidsordningar på tvers av fagområde (jmfr. Rommetveit 1998), gav dette eit sektorskilje som låg over heile den politiske behandlinga. Forsvarskomiteen var ikkje nøgd med meldinga, og ville hatt mykje større fokus på totalforsvaret og det militære beredskap, medan justiskomiteen i større grad såg på dette som ei sårbarhetsmelding som skulle kvittere ut forslaga frå Sårbarhetsutvalet. Dette skilje reflekterte forholdet mellom departementa i utarbeidinga av stortingsmeldinga, og gjorde at det var naturleg for representantar i forsvarskomiteen, frå Arbeidarpartiet og regjeringspartiet Kristeleg

Folkeparti, å skrive seg saman og forhandle om utkast for å sikre forsvarssektorens interesser. Dette gjorde dei i lag med representanten frå Høgre, leiaren i Justiskomiteen, som i mykje større grad var regjeringas våpendragar i denne saka, samstundes som han jobba for justissektoren sine interesser, og for at komitéinnstillinga ikkje skulle få for mykje slagside mot Forsvaret.

9.2.3 Det institusjonelle perspektivet

Ut frå det institusjonelle perspektivet vil ein forvente at beslutningsprosessen i det sentrale tryggleiks- og beredskapsfeltet var styrt av behandlingspraksisar og løysingsforslag som er godt innarbeida i sentralforvaltninga. Ein gjer slik ein pleier i utgreiings- og policyformuleringsarbeid, og løysingsforslag ber preg av forsiktig opprydding heller enn radikal nytenking. Ein kan likevel vente at ei krise, som terrorangrepa i USA 11. september 2001, kan føre til større endringar. Vidare er det ikkje sikkert at det frå byrjinga av er heilt klart kva prosessen vil ende opp i, og mål kan kome til og bli endra under vegg. Dersom forslag til endring ikkje passar overens med dei involverte aktørane institusjonelle identitetar vil eg forvente at dei blei møtt med motstand. Det kan også tenkjast at den symbolske sida ved beslutningsprosessen kan vere viktig, og at det til dømes kan gje seg utslag i ei frikopling mellom ord og handling.

Initiativfasa

Det institusjonelle perspektivet fokuserer lite på initiativ, men det kan likevel forklare delar av initiativfasa. Til tross for tidlegare utvalsarbeid, som embetsmannsutvalet av 1967, Sårbarhetsutvalet av 1986 og Buvik-utvalet av 1990, har ikkje det sivile beredskap ein like veletablert tradisjon for offentlege utval som det ein finn i andre forvaltningsområde og sektorar,¹⁰⁷ og det synes ikkje som at opprettinga av Sårbarhetsutvalet skjedde med bakgrunn i desse tidlegare utvala, sjølv om ein hadde erfaringa frå Sårbarhetsutvalet frå 1986 i tankane når det gjaldt samansetjing av deltakarar. Det er likevel slik at offentlege utval er ein svært vanleg måte å greie ut saksfelt på, og slike utval har vore i bruk i Noreg sidan 1814 (Egeberg 1981). Det er altså ein vanleg problemløysingsstrategi i den norske sentralforvaltninga, og det er grunn til å anta at oppnemninga av Sårbarhetsutvalet skjedde med utgangspunkt i ein slik tradisjon.

Institusjonars eigenverdi og overleving er viktige begrep i det institusjonelle perspektivet, og dette kan forklare initiativet bak å opprette Sårbarhetsutvalet. Ut frå det institusjonelle perspektivet kan initiativet sjåast på som eit handgrep for å sikre rednings- og beredskapsavdelingas overleving, etter at avdelinga var sett under søkelys og vurdert flytta ut i det interne strategiprojektet like før

¹⁰⁷ Til dømes i forsvarssektoren, der ein heilt sidan 1800-talet har hatt ein tradisjon for forsvarskommisjonar. Også når det gjeld det statlege lønssystemet er det ein etablert tradisjon for utval, eller lønskomitear (jmf. Savland 1994).

nedsetjinga av Sårbarhetsutvalet. Samstundes var det også slik at det var retta eit stort fokus på det militære beredskap i tidsrommet før ein fremja ideen om å etablere eit offentleg utval, særleg gjennom den såkalla fregattsaka, der Stortinget vedtok å investere 12 milliardar kroner i nye fregattar til Forsvaret. Parallelt med denne saka blei det også kjend at Forsvarsdepartementet ville setje ned eit forsvarspolitisk utval som skulle sjå på forsvars- og tryggleikspolitikken i Noreg. I Justisdepartementet var ein oppteken av at nasjonal tryggleik ikkje berre måtte dreie seg om militært forsvar, og det er rimeleg å anta at ein følte at opprettinga av det forsvarspolitiske utvalet kunne føre til at den framtidige tryggleikspolitikken i stor grad ville bli dominert av eit militært fokus, noko som kunne igjen vere ein trussel for det sivile beredskap.

Når det gjeld samansetjinga av utvalet hadde det ei slagside mot sivile beredskapsorgan, samstundes som det også var tufta på det veletablerte prinsippet om partsrepresentasjon. Mandatet var vidt og omfattande, og utstrakt bruk av begrep som *generelle og prinsipielle skildringar*, *hovudkurs*, *heilskapleg skildring av risiko* og liknande (sjå NOU 2000:24) gjev rom for tolking og opnar opp for at mål og retning kan kome til under vegs. Mandatet speglar også rednings- og beredskapsavdelinga og Justisminister Dørum's forholdsviss klare, men likevel generelle mål med Sårbarhetsutvalet, nemleg å gje feltet eit løft når det gjeld fokus og merksemd. Eit slikt mål gjenspeglar likevel ikkje ei bestemt oppfatning av kva ein ventar av eit offentleg utval eller av den påfølgjande prosessen, og opnar opp for at mål kan endre seg under vegs og at nye kan kome til.

Utgreiingsfasa

Ut frå det institusjonelle perspektivet venta eg at arbeidet i Sårbarhetsutvalet ville bli prega av dei ulike deltakarane si institusjonelle tilhørighet, og at arbeidet ville ta form av forsiktig opprydding heller enn radikal nytenking. Dessutan ville forslag som gjekk på tvers av institusjonars institusjonelle identitet bli møtt med motstand, så sant ein ikkje stod ovanfor ei krise. Med bakgrunn i dette kan ikkje det institusjonelle perspektivet på ein god måte forklare arbeidet i Sårbarhetsutvalet. Utvalet var ikkje prega av institusjonsforsvar eller sektor/profesjonsforsvar, og Sårbarhetsutvalet foreslo radikale løysingar som på mange måtar gjekk på tvers av fleire av dei representerte institusjonanes identitet og historiske erfaringar. Dette gjeld både hovudforslaget om eit eige tryggleiksdepartement, som kan gje assosiasjonar til organisatoriske løysingar ein til dømes fann i det tidlegare Sovjetunionen, men også enkeltforslaga i kjølvatnet av dette, til dømes forslaget om å dele Forsvarets tryggingsteneste i to og leggje den delen som får oppgåva som Nasjonal tryggleiksmyndighet under det same departementet som det dåverande Politiets

overvakingsteneste (POT). Dette har ein tradisjonelt vore skeptiske til i frykt for tette band mellom dei to såkalla hemmelege tenestene, ikkje minst etter avsløringane i Lundkommisjonen.

Det var imidlertid ein representant i utvalet som var skeptisk til desse forslaga. Sjølv om Skogsholm i dissensen understrekar at ho støttar ideen om å samordne meir av tryggleiksarbeidet i eit eige departement og at det er politiets departementale tilknytning ho dissenterer på, kan det synast som at skepsisen hennar også var eit uttrykk for meir tradisjonell Venstre-politikk, og at forslaga gjekk på tvers av tradisjonelle Venstre-verdiar. Gjennom dette kan det institusjonelle perspektivet forklare motstanden hennar.

Også to andre hendingar i Sårbarhetsutvalets arbeide kan forklarast med eit institusjonelt perspektiv. For det første synes det som at målet med utvalsarbeidet, i alle fall når det gjaldt den organisatoriske delen, i stor grad for dei fleste blei etablert og kanskje også endra seg under vegg i arbeidet. Ingen, med unntak av leiaren, hadde i utgangspunktet planar om eller forventningar til at ein skulle gå såpass radikalt til verks som ein gjorde, og det sterke fokuset på organisatorisk innretting og horisontal samordning av feltet var noko som kom etter kvart og ikkje var gitt i utgangspunktet. For det andre kan det synast som at utvalets vurdering av alternative løysingar til det foreslegne tryggleiksdepartementet til ein viss grad var ei symbolsk handling som blei gjort for å skape aksept for løysingsforslaget og for å formidle eit inntrykk av analytisk tilnærming og grundighet, som det i kapittel to er vist er eit ideal som går igjen i dei fleste offentlege dokument.

Høyringsfasa

Høyringsrunden blei gjennomført etter eit veletablert institusjonalisert prinsipp om at berørte partar skal høyrast og gjevast moglegheit til å uttale seg. Justisdepartementet gjekk breitt ut og mottok også uttalingar frå fleire enn dei som var førespurd, fleire også etter at høyringsfristen hadde gått ut. Dei ulike høyringsinstansane kommenterte i stor grad forslaga institusjonsspesifikt, og ein ser ein del institusjonsforsvar og motstand mot løysingsforslag som rammar den konkrete institusjonen. Likevel støtta alle høyringsinstansane opp om Sårbarhetsutvalets situasjonsskiltring og problemoppfatning. Med andre ord var dei samde i at noko måtte gjerast, berre ikkje med deira institusjon. Dette kan sjåast på som ei frikopling av idé og praksis, der det er lett å støtte den generelle skiltringa og signalisere endringsvilje, men der ein når det kjem til stykke faktisk ikkje ønskjer endring, i alle fall ikkje for eigen institusjon. Grunngevinga som blei gitt av fleire på motstanden er at forslaga til endring er av ein så omfattande karakter at dei bør utdjupast nærare. Dette kan tolkast som eit analytisk alibi for endringsmotstanden.

Policyformuleringsfasa

Også policyformuleringsfasa kan tolkast gjennom eit institusjonelt perspektiv. Når det gjeld bruk av arbeidsgrupper til å utarbeide beslutningsgrunnlag er dette, til tross for at departement i stor grad er hierarkisk oppbygde einingar med regelorientert sakshandsaming, blitt ei vanleg arbeidsform og kan sjåast på som eit etablert arbeidsdelingssystem i sentralforvaltninga (Svardal 1997). Når det gjeld sjølve arbeidet i Arbeids- og administrasjonsdepartementet si gruppe går det fram at arbeidet her var karakterisert av mykje institusjonsforsvar, både i forarbeidet med å utforme mandat og under utarbeidinga av beslutningsgrunnlaget. Som i høyringsrunden kunne departementa under mandatutforminga einast om at det var fornuftig å gjere endringar, men dersom det innebar endringar i eigen institusjon sat ein seg til motverge. Det same gjaldt i arbeidsgruppa, der dei som i den eine modellen ville bli delt gjekk mot dette, medan dei som følte seg trua av samanslåingsmodellen gjekk i mot denne.

Løysingane ein kom fram til under Bondevik II-regjeringa i andre del av policyformuleringsfasa ber for ein stor del preg av forsiktig opprydding og det som Cyerth og March (1963) omtalar som leiting i nærområda etter velkjende løysingsalternativ. Direktoratsløysinga ein gjekk inn for innebar små endringar i forhold til dagens organisering, og bygg på tidlegare tilrådingar mellom anna frå Statskonsult. Dette til tross for at det på dette tidspunktet hadde inntruffe ei hending som kunne tolkast som ei krise for tryggleikspolitikken, nemleg terrorhandlingane 11. september 2001.

Vedtaksfasa

Som det er vist var vedtaksfasa for ein stor del prega av interesse motsetnader, forhandling og kompromiss. Det institusjonelle perspektivet kan likevel forklare dei samarbeidsproblema ein i komitébehandlinga møtte på. Det blei fleire gonger, både under Stortingsdebatten og i ettertid gjennom intervju poengtert at det var to ulike kulturar med ulike verdssyn som møttes, og det kan synast som at det normative rammeverket innanfor desse kulturane i like stor grad som politiske lojalitetar var styrande for kva ein oppfatta som passende å gjere. Ut frå det institusjonelle perspektivet antok eg at vedtaket ikkje ville innebere store endringar i forhold til dagens organisering dersom ein i vedtaksfasa ikkje opplevde ei prestasjonskrise. Stortingsvedtaket var i tråd med regjeringas forslag i meldinga, og innebar ikkje omfattande endringar. Ein hadde i komitéarbeidet likevel vore inne på tankar om meir omfattande omorganiseringar, men det kan synast som at kulturfellesskapet mellom særleg Arbeidarpartiet og Kristeleg Folkeparti i forsvarskomiteen gjorde at dei skreiv seg i lag, og sikra regjeringas forslag.

9.2.4 Politikk som resultat av samanfall i tid

Om lag halvvegs i den studerte beslutningsprosessen inntraff det ei hending som ein skulle forvente var av stor betydning for aktiviteten og det endelege resultatet i prosessen, nemleg terrorhandlingane i USA den 11. september 2001. Dette kan ein særleg vente sidan feltet på mange måtar har ein tradisjon for at endringar er drive fram av uføresette hendingar. Ut frå eit perspektiv som ser politikk som resultat av samanfall i tid med andre hendingar vil ein vente at ei uventa hending som desse terrorangrepa blei kopla til den vurderinga av organisasjonsstruktur som på dette tidspunktet føregjekk i den sentrale beredskapsforvaltninga, og ein kan vente at dette førte til ei endring i fokus og mål for oppfølgingsarbeidet. Samstundes kan det ventast at sjansane for at dette tok form av rasjonell vurdering, interessehevding eller rutine minka ved at fleire deltakarar blei aktivisert og gjekk ut og inn av prosessen med ulik målforståing og innsikt i korleis desse kunne nåast.

Policyformuleringsfasa

Det var under utarbeidinga av Stortingsmeldinga i sluttfasa av Stoltenberg-regjeringas regjeringstid at terrorhandlingane i USA skjedde. Ut frå perspektivet som ser politikk som resultat av samanfall i tid er det overraskande å registrere at desse terrorhandlingane som det er vist *ikkje* kan seiast å ha hatt særleg stor betydning for arbeidet med stortingsmeldinga eller innhaldet i ho. Terrorhandlingane gjorde at ein frå Justisdepartementet forventa større merksemd rundt meldinga, men hendingane førte ikkje til auka aktivisering eller omfattande endringar i substans. Terrorhandlingane medverka likevel litt til den forseinkinga ein fekk i framlegginga, men både i Justisdepartementet og i Arbeids- og administrasjonsdepartementet hadde ein likevel kome så langt i arbeidet med meldinga at ein ikkje ville gjere store endringar på dette tidspunktet. Samstundes fekk Justisdepartementet stadfesta si oppfatning av at det ikkje stod så dårleg til med norsk beredskap som Sårbarhetsutvalet ville ha det til, og ein oppfatta ikkje situasjonen som ei krise. Det ser heller ikkje ut som at utviklinga i den amerikanske tryggleiksforvaltninga i tida etter 11. september 2001, med påpeiking av uklare ansvarsforhold og dårleg samordning mellom ulike organ, og etterkvart også forslaget til nytt innanriksdepartement for tryggleik og beredskap har vore av betydning for arbeidet med eller innhaldet i sårbarhetsmeldinga.

Vedtaksfasa

Heller ikkje for den politiske behandlinga av St.meld. nr. 17 (2001-02) ser det ut som at hendingane 11. september 2001 har vore av direkte betydning, sjølv om det gav meldinga ny aktualitet og var eit bakteppe for behandlinga av ho. I spørsmålet om ein skulle sende meldinga i

retur var eit av argumenta at det kunne vere uheldig å gjere nettopp det fordi ei slik utsetjing kunne få konsekvensar for Stortinget i det tidsrommet dei ikkje hadde behandla meldinga, og Stortinget kunne bli heldt ansvarleg dersom det skulle inntreffe ei stor ulykke sjølv om alle operative system var på plass. Ut over dette kan ein ikkje finne element som kan forklarast med ei perspektiv som ser politikk som resultat av samanfall i tid.

9.3 Oppsummering av dei teoretiske perspektivas forklaringskraft

Den studerte beslutningsprosessen i det sentrale tryggleiks- og beredskapsfeltet var ein samansett prosess som gjekk gjennom mange fasar og over fleire år. For å understreke den prosessuelle tilnærminga til caset er straumningstankegangen brukt som ei overordna analytisk organiserande ramme. Denne tankegangen munna ikkje ut i eigne forventingar til prosessens forløp og utfall, men er nytta for å gje ei systematisk innsikt i og framstilling av deltakarar, problem og løysingar som har vore gjeldande i dei ulike fasane. Det er dei fire breie teoretiske perspektiva som utgjer studiens analytiske forklaringsverktøy, og desse har til saman fanga inn kompleksiteten og gitt eit heilskapleg bilete av beslutningsprosessen. Tabell 9.2 gjev ei skjematisk framstilling av desse fire teoretiske perspektivas forklaringskraft, og dette vil eg i det følgjande kort oppsummere.

Tabell 9.2 Dei teoretiske perspektivas forklaringskraft

	Initiativfasa	Utgreiingsfasa	Høyringsfasa	Policyf. fasa	Vedtaksfasa
Rasj.-instr. perspektiv	Ei viss forklaringskraft	Liten forklaringskraft	Ei viss forklaringskraft	Liten forklaringskraft	Liten forklaringskraft
Forhandlingsperspektiv	Ei viss forklaringskraft	Liten forklaringskraft	Stor forklaringskraft	Stor forklaringskraft	Stor forklaringskraft
Institusjonelt perspektiv	Ei viss forklaringskraft	Liten forklaringskraft	Stor forklaringskraft	Stor forklaringskraft	Ei viss forklaringskraft
Samanfall i tid	Ingen relevans	Ingen relevans	Ingen relevans	Liten forklaringskraft	Liten forklaringskraft

Oppsummert viser tabell 9.2 at forhandlingsperspektivet og det institusjonelle perspektivet blir styrka over tid, medan det rasjonelt-instrumentelle perspektivet blir svekka etter som ein kjem lenger ut i beslutningsprosessen. Perspektivet som ser politikk som resultat av samanfall i tid har dårleg forklaringskraft.

Det rasjonelt-instrumentelle perspektivet forklarar på mange måtar best *intensjonar*, og det at ein jobbar ut i frå og mot eit ideal om styring, kontroll og rasjonell analyse. Andre perspektiv forklarar imidlertid kvifor ein ikkje alltid lukkast i dette. Det at det er intensjonane som best lar

seg forklare kan gjerne vere ei årsak til at det først og fremst er i initiativfasa ein finn element som kan forklarast med eit rasjonelt-instrumentelt perspektiv. Initiativet bak å opprette Sårbarhetsutvalet kan sjåast på som ei forventning om at dette ville fjerne ein opplevd avstand mellom ønska og reell tilstand for den sivile beredskapsforvaltninga, og utforming av mandat og utpeiking av medlemmar kan forklarast som ein bevisst strategi frå den politiske leiinga si side. Også i høyringsfasa ser ein at høyringsinstansane støttar utvalets intensjonar, men likevel ikkje kan slutte seg til det konkrete løysingsforslaget.

Når det gjeld forhandlingsperspektivet har dette generelt større forklaringskraft. Ut i frå tabell 9.2 ser ein at til dess lenger ut i prosessen ein kjem dess større forklaringskraft får organisatorisk tilknytning og sektorinteresser for ulikskapar i problemoppfatning, løysingsalternativ og deltaking. Forhandlingsperspektivet forklarar særleg godt den tendensen ein ser gjennom heile beslutningsprosessen at hendingar i justissektoren ved fleire høve kom som svar på hendingar i forsvarssektoren. Det forklarar også dei ulike høyringsinstansane sine standpunkt i høyringsrunden, usemja mellom dei ulike aktørane i policyformuleringsfasa, og den spesielle behandlingsforma og konsekvensane av dette i vedtaksfasa.

Også det institusjonelle perspektivet får større forklaringskraft dess lenger ut i prosessen ein kjem. Perspektivet kan imidlertid også forklare delar av initiativfasa, særleg bruken av offentlege utval som har vore i bruk sidan 1814, og som kan sjåast på som eit institusjonalisert problemløysingsstrategi som i liten grad blei problematisert eller underlagt vurdering. Vidare kan institusjonars eigenverdi og overleving forklare initiativet bak å opprette Sårbarhetsutvalet i 1999. Det institusjonelle perspektivet forklarar også det institusjonsforsvaret som gjekk igjen i høyringsuttalingane og i oppfølginga av Sårbarhetsutvalet i Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Justisdepartementet. I vedtaksfasa kan den kulturkollisjonen som oppstod i fellesbehandlinga mellom Justiskomiteen og Forsvarskomiteen la seg forklara med eit institusjonelt perspektiv.

Stikk i strid med dei empiriske forventingane har perspektivet som ser politikk som resultat av samanfall i tid liten forklaringskraft. Terrorhandlingane i USA 11. september 2001 og den sentralorganisatoriske omstillinga som følgde i kjølvatnet av dette blei i liten grad kopla til den vurderinga av organisasjonsstruktur som på dette tidspunktet føregjekk i Arbeids- og administrasjonsdepartementet og i tida etterpå i Justisdepartementet. Dette kan kanskje forklarast med eit institusjonelt perspektiv, på den måten at ein i Justisdepartementet ikkje opplevde ei

prestasjonskrise etter 11. september, men tvert om opplevde at beredskapssystema fungerte bra. Sjølv om ikkje alle delte denne oppfatninga under komitébehandlinga i Stortinget, blei organisasjonsform og endringsforslag i liten grad oppfatta på nye måtar, og 11. september fekk ikkje nokon direkte betydning for komitébehandlinga og det endelege vedtaket. Det kan med andre ord ikkje sjåast på som eit produkt av samanfall i tid med terrorhandlingane i USA. Terrorhandlingane fungerte heller som eit generelt bakteppe for Stortingsbehandlinga, som var prega av interesse motsetnader og tautrekking mellom justis- og forsvarskomiteane.

Dei teoretiske perspektiva har som det er gjort greie for i kapittel 2 ulike forventingar til korleis dei empiriske fasane er kopla til kvarandre. Som det er vist i tabell 9.1 er koplinga mellom dei ulike fasane relativ laus, og prosessen kan ikkje seiast å ha vore prega av ei samanhengjande kjede frå intensjonar via utgreiingar til vedtak, som ein ville vente ut frå det rasjonelt-instrumentelle perspektivet. Ut frå forhandlingsperspektivet venta ein at koplinga mellom fasane kunne bli mindre tydeleg dersom makt og styrkeforhold blei endra under vegs i prosessen som resultat av forhandlingar og dragkampar. Det som i like stor grad kjenneteiknar beslutningsprosessen er imidlertid uklare målsetjingar som forandra seg under vegs, og ser ein bort i frå koplinga mellom policyformuleringsfasa og vedtaksfasa var det ingen automatikk i at intensjonar og løysingsforslag blei følgde opp. Intensjonen bak å setje ned Sårbarhetsutvalet var å få auka fokus og merksemd mot det sivile beredskap og det moderne samfunnets sårbarhet. Det var ikkje ei målsetjing at utvalet skulle foreslå så radikale strukturelle endringar som det gjorde. Kanskje med unntak av leiaren var dette heller ikkje ei forventing resten av Sårbarhetsutvalet hadde då dei kom i lag, men ei målsetjing som kom til etterkvart. I oppfølginga av Sårbarhetsutvalet følgde ein imidlertid ikkje opp utvalets hovudforslag om å horisontalt samordne arbeidet for tryggleik og beredskap under eit departement, sjølv om ein under Stoltenberg-regjeringa var inne på liknande tankar. I forhold til dagens organisering innebar Bondevik II-regjeringas forslag til organisatorisk innretting av feltet berre mindre endringar, i alle fall i forhold til Sårbarhetsutvalets forslag og tankane om å samordne feltet under eit eige departement. Ein ser altså at både intensjonar, målsetjingar og løysingsforslag endra seg under vegs og ikkje følgde logisk av kvarandre, og dette kan forklarast ved hjelp av det institusjonelle perspektivet.

9.3.1 Portvaktfunksjon og kreative rolleinnehavarar

Som det går fram av tabell 9.2 er det ingen av dei teoretiske perspektiva som på ein tilfredsstillande måte fangar inn og forklarar hendingane og kjenneteikna ved utgreiingsfasa. Dette kan vere eit utslag av det Roness (1979) omtalar som teoretiske perspektivs

”portvaktfunksjon,” nemleg at empiri kan falle utanfor rammene av dei teoretiske perspektiva som er nytta. Når det gjeld utgreiingsfasa har verken det rasjonelt-instrumentelle perspektivet, forhandlingsperspektivet eller det institusjonelle perspektivet tilstrekkeleg forklaringskraft. Sårbarhetsutvalet fungerte ikkje som eit verktøy for den politiske leiinga, og arbeidet med dei organisatoriske spørsmåla kan ikkje karakteriserast som systematisk og analytisk. Overraskande nok var utgreiingsarbeidet heller ikkje prega av interessehevding, tautrekking eller kompromiss, og heller enn forsiktig opprydding og leiting etter løysingsforslag i nærområda, må Sårbarhetsutvalets organisatoriske forslag sjåast på som radikal nytenking. For å forklare dette og for å få ei betre forståing av arbeidet i Sårbarhetsutvalet er det derfor i kapittel 2 introdusert eit begrepsapparat om *kreative rolleinnhavarar*. Begrepet koplar aktørar, strukturar og situasjonar, og opnar opp for at individuelle enkeltaktørar gjennom å nytte det som Kingdon (1984) omtalar som *policy windows*, eller *”opportunities for actions on given initiatives”* (s 166), kan vere av betydning for hendingar, forslag og utfall. Dette er eit viktig forklaringsnivå for studien.

Særleg gjennom intervju kjem det nemleg tydeleg fram at utvalets leiar, Kåre Willoch, var av stor betydning for utvalsarbeidet. Gjennom sin erfaringsmessige bakgrunn og kompetanse og den eigentyngde og respekt han nyt som tidlegare partileiar og statsminister kan Willoch gjennom si leiing av Sårbarhetsutvalet karakteriserast som ein kreativ rolleinnhavar og ein viktig agent for det løysingsforslaget ein kom fram til. Sårbarhetsutvalet kan sjåast på som eit policy window – ein moglegheit der Willoch med sin erfaringsmessige kompetanse kunne skape mening og samanheng. Til tross for at det ikkje var ei forventing og heller ikkje klart uttrykt i mandatet opnar begrepet om kreative rolleinnhavarar opp for at Willoch gjennom sin kompetanse og erfaring kunne trekkje vekslar på dei formelle og uformelle strukturane som låg i Sårbarhetsutvalet, og lansere og få gjennomslag for løysingsalternativet om eit eige tryggleiksdepartement,- ei løysing som det går fram at var tenkt ut på førehand og tidleg lansert.

I tillegg til erfaring og kunnskap om kva moglegheiter som ligg i strukturar, er autoritet i denne samanhengen eit viktig begrep for å forstå Willochs ”kreative rolleutøving” og evne til å skape mening og samanheng. Både hans tidlegare formelle autoritet som statsminister og hans dåverande formelle autoritet som leiar av Sårbarhetsutvalet, samt kanskje særleg hans karismatiske autoritet¹⁰⁸ synes viktig for å forstå arbeidet i og resultatet av Sårbarhetsutvalet. Nettopp slike kjenneteikn som formell og karismatisk autoritet blir framheva av alle informantane i forhold til det faktum at eit samla utval foreslo så omfattande og radikale strukturelle endringar som det dei gjorde. Willochs evne til å oppsummere semje og skape

¹⁰⁸ Jmfr. Weber 1971.

entusiasme, i tillegg til hans overbevisande evner, går igjen som forklaringar hos alle informantane. Fleire trekk også fram den utfordringa ei eventuell usemje med leiaren representerte, og at det å fremje eit motinnlegg kunne opplevast som vanskeleg, noko som Dørum's engasjement i Skogsholms dissens kan vere eit døme på. Desse kjenneteikna kan vere med på forklare eit av dei mest sentrale trekkka ved Sårbarhetsutvalet, nemleg den overraskande og utstrakte semja under utvalsarbeidet og semja om dei endelege løysingsforslaga som utvalet lanserte. Dette blir særleg tydeleg ved at to framtrekande medlemmar i utvalet kort tid etter at NOU 2000:24 var lansert gjekk *i mot* det dei i utvalsarbeidet slutta seg til. Sefland frå Politiets overvakingsteneste i forslaget om eit eige tryggleiksdepartement utanfor Justisdepartementet som også skulle omfatte politiet, og Larsen frå Tryggingstaben i Forsvarets overkommando i spørsmålet om nasjonal tryggleiksmyndighets organisatoriske tilknytning.

Begrepet om kreative rolleinnehavarar må sjåast i samanheng med dei andre teoretiske perspektiva og ikkje fristillast frå desse. Det bind saman både det rasjonelt-instrumentelle perspektivet, forhandlingsperspektivet, det institusjonelle perspektivet og perspektivet som ser politikk som resultat av samanfall i tid ved at ein opnar for å sjå på beslutningssituasjonar som moglegheiter som oppstår der aktørar som både har den (begrensa) rasjonelle agenten si evne til mål-middel vurderingar, forhandlingsressursar og evne til meningsdanning kan tolke identitetar og handlingsmoglegheiter innanfor ein viss formell og uformell struktur beståande av reglar og ressursar som aktørane kan dra vekslar på når dei handlar. Dette samspelet synes viktig for å forklare arbeidet i utgreiingsfasa, løysingsalternativet utvalet lanserte og semja kring det.

Den studerte beslutningsprosessen er samansett og komplisert, og inneheld ei blanding av fleire element. Det er ikkje gitt at studien har klart å fange inn alle relevante aspekt ved beslutningsprosessen, men ved å nytte straumningstankegangens begrep er det freista gjort greie for korleis prosessen var organisert og kva som kjenneteikna den i forhold til deltakarar, argument, situasjonsoppfatning, problemoppfatning og løysingsforslag. Dei fire supplerande teoretiske perspektiva samt begrepsapparatet om kreative rolleinnehavarar er i neste omgang nytta som forklaringsverktøy for å gje ei heilskapleg forståing av dette. Til saman gjev dette ei samanhengjande skildring av og forklaring på dei sentrale trekkka i beslutningsprosessens initiativ, - utgreiing, - høyring, - policyformulering, - og vedtaksfase.

Avslutning

Gjennom begrepa frå straumningstankegangen og ved hjelp av ulike teoretiske forklaringsverktøy er det no gitt ei skildring av og forklaring på deltaking, situasjons- og problemoppfatningar, samt løysingsforslag i den studerte beslutningsprosessen i det sentrale tryggleiks- og beredskapsfeltet. Studien har vist at prosessen har vore variert og tvitydig, og at det ikkje har vore ei samanhengjande kjede frå initiativ til vedtak. Interessesetnader, institusjonsforsvar og individuelle aktørars innverknad har i ulik grad prega prosessen.

I dette kapitlet vil eg poengtere dei viktigaste empiriske hovudfunna i studien. Vidare vil strategien som er brukt for å handtere dei teoretiske perspektiva bli diskutert, før det blir gjort kort greie for teoretiske implikasjonar av studien. Funna vil så bli kopla med begrepet samordning, før studien blir plassert i ein større forvaltningspolitisk samanheng. Kapitlet vil til slutt bli avrunda med forslag til vidare forskning på feltet.

10.1 Oppsummering av studiens hovudfunn

Eit hovudfunn er at denne relativt omfattande beslutningsprosessen enda opp med nokså små justeringar og mindre endringar i forhold til det som var status quo. Frå eit noko uklart utgangspunkt i initiativfasa vende ein, til tross for radikale forslag om horisontal samordning av feltet i utgreiingsfasa, i konklusjonane tilbake til Justisdepartementets ståstad, og enda opp med velkjende og forsiktige vertikalt samordnande løysingar. I tillegg til at Justisdepartementet fekk gjennom synspunktet sitt vann også Forsvarsdepartementet fram med sine, og fleire av løysingane er til ein viss grad resultat av forhandlingar og kompromiss mellom desse to departementa. I forhold til desse har dei andre aktørane i beslutningsprosessen, som Sårbarhetsutvalet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Stortinget, når det kjem til stykke spela ei mindre avgjerande rolle for det endelege resultatet.

Den studerte beslutningsprosessen kan på mange måtar seiast å ha vore reaktiv, i den forstand at initiativa, og då også ut over sjølve initiativfasa, gjentekne gonger er blitt tekne for å imøtegå forsvarssektoren. I initiativfasa kan initiativet bak å etablere Sårbarhetsutvalet sjåast på som ein reaksjon mot nedsetjinga av det forsvarspolitiske utvalet. Initiativet til å iverksetje arbeidet med stortingsmeldinga i oppfølginga av Sårbarhetsutvalet var initiert av at Forsvarsdepartementet ville lage ny langtidsplan eitt år før tida, og etableringa av referansegruppa i dette oppfølgingsarbeidet i

Justisdepartementet var blant anna grunngeve med at Forsvarsdepartementet hadde sett ned ei tilsvarande gruppe i sitt oppfølgingsarbeid av det forsvarspolitiske utvalet. Også organiseringa av behandlinga av meldinga i Stortinget, som ei fellesbehandling mellom justiskomiteen og forsvarskomiteen, var initiert frå justiskomiteen for å forhindre at stortingsmeldinga ville få eit for sterkt forsvarspreg. Det er tydeleg at justis- og forsvarssektorane er to tunge sektorar med ulike kulturar og interesser, og til tross for at dei skal jobbe mot eit felles mål ut i frå totalforsvarskonseptet har det i dette caset blitt vist at dei i ein del saker står mot kvarandre i eit konkurranseforhold.

Ein grunnleggjande strid som synes å prege forholdet mellom justis- og forsvarssektorane er spørsmålet om kor tryggleik og beredskap høyrer heime og skal definerast inn. Det er vist at Justisdepartementet utover 1990-talet i aukande grad har ønskt å grunnge det sivile beredskap ut frå behov i fredstid og leggje vekt på planlegging for fredstidshendingar og sivile funksjonar. Samstundes synes det klart at det er ulike oppfatningar mellom justis- og forsvarssektorane av i kor stor grad ein skal vektleggje eit invasjonforsvarsprinsipp og totalforsvaret. Denne ulikskapen kom særleg til uttrykk i vedtaksfasa, der forsvarskomiteen heile tida jobba for å få eit større fokus på totalforsvaret og koplinga til det militære beredskap, mens justiskomiteen var oppteken av at ein i behandlinga skulle fokusere på utfordringar for det moderne sårbare samfunnet. Her ser ein at konfliktlinjene ikkje gjekk langs institusjonsgrensene, men på tvers av dei, og at ein fekk ei segmentering mellom forsvar og justis i større grad enn mellom Storting og regjering. Konflikten kom også til uttrykk i policyformuleringsfasa, i spørsmålet om plasseringa av Nasjonal tryggleiksmyndighet, der ein fekk ei hybridløysing som speglar dei motstridande oppfatningane.

Eit anna interessant funn i studien er det som kom til å kjenneteikne arbeidet i Sårbarhetsutvalet. Stikk i strid både med forventingane ut frå dei teoretiske perspektiva og med dei forventingane medlemmane av utvalet sjølv kom til utvalsarbeidet med, var arbeidet prega av utstrakt semje, og ikkje av institusjonsforsvar eller store interesse motsetnader. Dette er særleg oppsiktsvekkjande med tanke på det radikale forslaget til organisatorisk innretting utvalet fremja, og som to av utvalets medlemmar i ettertid gjekk ut og tala i mot.

Det er verdt å merke seg at alle støtta Sårbarhetsutvalets situasjonsskildring og problemoppfatning i høyringsrunden, medan berre eit mindretal av høyringsinstansane gjekk inn for utvalets løysingsforslag. Eit interessant funn er at Justisdepartementet skil seg frå dette, ved verken å dele Sårbarhetsutvalets problemoppfatning eller løysingsforslag. Dette er nok ei viktig

årsak til at Sårbarhetsutvalet i så liten grad blei følgt opp i spørsmåla om organisatorisk innretting av tryggleiks- og beredskapsfeltet. Sårbarhetsutvalet utvikla seg i stor grad til å bli eit samordningsprosjekt, men dette blei berre i begrensa grad vidareført i policyformuleringsarbeidet. Sjølv om ein jobba under eit samordningsfokus i den første delen av oppfølgingsfasa, la Justisdepartementet eit heilt anna fokus til grunn då oppfølgingsarbeidet blei tilbakeført til dette departementet etter regjeringsskiftet. Dette kan gjenspegle både ulike forvaltningspolitiske fokus og fagdepartementas tyngde i forhold til Arbeids- og administrasjonsdepartementet som overdepartement. Når det gjeld sjølvne løysingsforslaga ein kom fram til i policyformuleringsfasa er det verdt å merke seg at regjeringa faktisk går inn for å opprette *to* direktorat; eit for samfunnstryggleik og beredskap under Justisdepartementet, og Nasjonal tryggleiksmyndighet som eit tryggleiksdirektorat under Forsvarsdepartementet, men med rapporteringslinje også til Justisdepartementet. Som det vil bli vist i det neste avsnittet er dette i tråd med Bondevik II-regjeringas forvaltningspolitiske linje, men det går på tvers av samordningslinja frå Sårbarhetsutvalet og dei forvaltningspolitiske signala frå den første delen av policyformuleringsfasa.

Eit viktig funn i studien er betydninga av regjeringsskiftet i oktober 2001, då oppfølgingsarbeidet av Sårbarhetsutvalet gjekk mot slutten i Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Medan det første regjeringsskiftet, frå Bondevik I til Stoltenberg-regjeringa i 2000, ikkje hadde innverknad på beslutningsprosessen, synes det klart at regjeringsskiftet frå Stoltenberg-regjeringa til Bondevik II gjorde at Stortinget blei framlagt eit mykje mindre omfattande endringsforslag i april 2002 enn det som kunne ha blitt tilfelle under ei Arbeidarpartiregjering, som jobba for å utvikle Arbeids- og administrasjonsdepartementet til eit innanriksdepartement med eit breitt tryggleiksdirektorat under seg. Det kan også tenkjast at utfallet av stortingsbehandlinga kunne ha blitt annleis om Arbeidarpartiet sat med regjeringsmakt og fremja eit slikt forslag. I komitéinnstillinga til *tilsynsmeldinga* viste nemleg medlemmane frå Arbeidarpartiet og Sosialistisk Venstreparti til Sårbarhetsutvalets forslag om eit tryggleiksdepartement, og til Stoltenberg-regjeringa og statsråd Kosmos arbeid med eit innanriksdepartement der tryggleik- og beredskap ville bli eit av dei viktigaste ansvarsområda. Det kan tenkjast at desse partia i saman med andre sentrumsparti kunne ha gått inn for meir omfattande endringar i det sentrale tryggleiks- og beredskapsfeltet.

Det er svært interessant å registrere utfallet av den spesielle arbeidsforma som ein nytta i behandlinga av St.meld. nr. 17 (2001-02) i Stortinget. I motsetnad til kva som er vanleg i tverrsektorielle samarbeidsordningar, førte felleshandsaminga til sektorisering og tydeleggjing

av interessemotsetnader mellom justis og forsvarssektorane. Desse interessemotsetnadene kan synast som noko som stikk djupt mellom dei to sektorane, og som både kjem av ulike interesser men også av kulturelle motsetnader.

Som det er gjort greie for fleire gonger tidlegare er det til slutt eit interessant funn at terrorhandlingane i USA 11. september 2001 ikkje synes å ha hatt større relevans verken for arbeidet i policyformuleringsfasa eller i vedtaksfasa.

10.2 Bruk av ein utfyllande strategi

Den studerte beslutningsprosessen er ein samansett og kompleks prosess, og dette er den viktigaste bakgrunnen for å nytte ulike teoretiske perspektiv i ein utfyllande strategi. Dei teoretiske perspektiva har ulike forventingar til aktiverings- og defineringsprosessen, og til koplinga mellom deltakarar, problemoppfatning, løysingar, samt mellom dei ulike empiriske fasane. Ved å bruke perspektiva på ein utfyllande måte opnar ein for å få ei heilskapleg forståing av beslutningsprosessen. Bruk av ein utfyllande strategi kan imidlertid gjere det vanskeleg å trekkje eintydige konklusjonar, sidan ei og same hending kan forklarast med fleire perspektiv. Som det er vist i denne studien har både det rasjonelt-instrumentelle perspektivet, forhandlingsperspektivet og det institusjonelle perspektivet forklaringskraft i forhold til problemstillinga, og fleire av fasane og observasjonar i fasane lar seg forklare av desse teoretiske perspektiva. Dette er likevel i tråd med målet med å nytte ein utfyllande strategi, der ein ønskjer at teoriane til saman kan gje ei betre forståing enn det kvar av dei ville gjere aleine. I ein slik strategi, der ein søker å forstå og forklare mest mogleg av det som skjer er det viktigaste kriteriet at teoriane er gyldige. Kriteriet om gyldighet er knytta til teoriane sett under eitt, der ein vurderer suksess etter kor mykje innsikt ein får gjennom teoriane samla (Roness 1997).

Perspektiva har hatt overlappende, men også ulik forklaringskraft. Likevel er dei ikkje sidestilte med kvarandre. Som det er vist har forhandlingsperspektivet og det institusjonelle perspektivet større forklaringskraft enn det rasjonelt-instrumentelle perspektivet på beslutningsprosessen som ein heilskap. Sjølv om ikkje alle perspektiva er like fruktbare kvar for seg har det likevel vore viktig å ha dei med for å få fram sentrale sider ved den studerte beslutningsprosessen, og for å få breie og heilskapelege forklaringar. Det rasjonelt-instrumentelle perspektivet forklarar delar av initiativet og intensjonar med bakgrunn i ideal for politisk og administrativ adferd, og forhandlingsperspektivet og det institusjonelle perspektivet forklarar både interesse- og motsetnadene og institusjonsforsvaret ein ser lenger ute i prosessen, samt det endelege resultatet. Perspektivet

som ser politikk som resultat av samanfall i tid får fram det faktum at terrorhandlingane i USA 11. september 2001 og den organisatoriske omstillinga i den amerikanske tryggleiksforvaltninga i etterkant av dette *ikke* hadde nokon innverknad av betydning på policyformuleringa og det endelige vedtaket i beslutningsprosessen i det norske tryggleiks- og beredskapsfeltet. Dei ulike perspektiva har altså alle fanga opp viktige observasjonar, både ulike og delvis overlappende, og ein kan derfor hevde at denne strategien har vore fruktbar for å skildre og forklare den studerte beslutningsprosessen.

Gevinsten med å nytte ein utfyllande strategi er at ein får eit realistisk og gyldig bilete. Ulempa er imidlertid at bilete kan bli komplekst og uklart. I forhold til denne studien kan ein derfor spørje seg om det kunne ha vore nytta andre strategiar for å handtere teorimangfaldet. Den alternative strategien som er mest nærliggjande å vurdere for dette caset er den Roness (1997) omtalar som *konkurrering*. Denne er knytta til eit mål om generalisering og teoriutvikling. I ein konkurrerende strategi ville ein stilt teoriane opp mot kvarandre og avklart kva område dei ulike teoriane er gyldige innanfor, samt vilkåra for at teoriane skal ha forklaringskraft. Dette ville innebære ei mykje større utprøving av om dei empiriske observasjonane gjort i dei fem fasane av beslutningsprosessen stemmer overeins med dei teoretiske forventingane som er utleia av dei ulike teoretiske perspektiva. I ein konkurrerende strategi ville det ha vore viktig at dei ulike prediksjonane utelukka kvarandre. Målet med denne studien har vore å få innsikt i eit spesifikt case og ved hjelp av ulike teoretiske innfalsvinklar få eit heilskapleg og realistisk bilete av beslutningsprosessen. For dette formålet blei ein utfyllande strategi vurdert som mest føremålstenleg, fordi det med denne strategien er mindre problemfylt at prediksjonane ikkje utelukkar kvarandre. Gjennom denne studien kan ein likevel få kunnskap av konkurrerende karakter, då ein gjennom analysen har sett at prediksjonar avleia av det rasjonelt-instrumentelle perspektivet og særleg av perspektivet som ser politikk som resultat av samanfall i tid i begrensa grad stemma overeins med observasjonane, og studien viser også at teoretiske perspektiv har ulik forklaringskraft i ulike fasar i beslutningsprosessen. Kriterium for falsifisering og generalisering har imidlertid ikkje vore det sentrale for denne studien.

10.3 Studiens teoretiske implikasjonar

Til tross for at bruken av ein utfyllande strategi synes fruktbar for å forklare ulike observasjonar, har det vore nødvendig å supplere dei teoretiske perspektiva med eit begrepsapparat om kreative rolleinnhavarar som tek høgde for individuelle aktørars innverknad. Dette har vore særleg viktig for å forklare utgreiingsfasa, der Kåre Willoch's leining var av avgjerande betydning for arbeidet i

Sårbarhetsutvalet og dei endelege løysingsforslaga utvalet fremja. Tradisjonelle politisk-institusjonelle tilnæringsmåtar er til ein viss grad strukturelt betont, og forklaringslogikkar som tek utgangspunkt i individuelle aktørar er i liten grad innlemma. Denne studien har imidlertid vist at det kan vere fruktbart å nytte ein modell som fangar opp samspelet mellom aktørar og strukturar, der struktur representerer både avgrensingar og moglegheiter for kompetente og aktivt tolkande aktørar. Dette er i tråd med nyare nyinstitusjonelle tankemåtar, som fokuserer på handlande aktørar innanfor institusjonelle rammer (Powell og DiMaggio 1991). Ein koplar aktørfokuserte og institusjonsfokuserte tilnærmingar i eit integrert rammeverk (Scharpf 1997), og ein forventar at aktørar kan handle både med utgangspunkt i ein konsekvenslogikk og i ein logikk for det passande (March og Olsen 1998). Ved å følgje denne tankegangen vidare med å introdusere begrepet om kreative rolleinnehavarar kan det sporast ei kopling til eit transformativt perspektiv (Christensen og Lægreid 2002) som opnar for eit samspel mellom ulike forklaringsfaktorar på ulike nivå, noko som igjen kan gje ei meir nyansert forståing enn det ein finn i meir strukturfokuserte forklaringar. I forhold til diskusjonen om strategi for handtering av teoriar ovanfor, kan ei slik tilnærming grense opp mot det som Roness (1997) omtalar som *sameining*, der ein hentar inn element både frå aktørfokuserte og strukturfokuserte teoriar og nyttar desse i ein ny eller overordna teori som får fram vekselverknadane mellom strukturelle rammer og aktørars handlingar. Dette kan gje realistiske og gyldige forklaringar.

Sjølv om det ikkje er føreteke eit eksplisitt skilje undervegs, kan det seiast at det er gjort nytte av to variantar av det rasjonelt-instrumentelle perspektivet. Den eine vektlegg hierarki og beslutningsprosessar som er initiert av leiinga og lojalt og effektivt følgt opp i ein samanhengjande prosess frå initiativ til iverksetjing. Den andre varianten vektlegg analyse og kunnskapsgrunnlag, og ekspertas målretta og analytiske arbeid for å finne det beste middelet for måloppnåing. Det kan vere fruktbart å skilje mellom desse to variantane, då dei er framtreddane på ulike stader i beslutningsprosessen. I initiativfasa framstår hierarkimodellen med ei viss forklaringskraft i forhold til den politiske leiingas styring, *etter* at initiativet var teke på lågare administrativt nivå. I utgreiingsfasa er det analysemodellen som kan forklare innslaga av analytisk tilnærming, og det same gjeld for høyringsfasa, der mange av høyringsinstansane grunnlegg standpunktet sitt med mangelfullt kunnskapsgrunnlag. For policyformuleringsfasa og vedtaksfasa var dei empiriske implikasjonane utleia med utgangspunkt i ein hierarkisk variant av det rasjonelt-instrumentelle perspektivet. Som det er vist hadde denne liten forklaringskraft i desse fasane. Det kan likevel vere nyttig å poengtere eit slikt skilje i bruken av det rasjonelt-instrumentelle perspektivet, for å oppnå ei enda meir nyansert framstilling og forklaring.

Også det institusjonelle perspektivet er nytta på to ulike nivå. Perspektivet er for det første brukt for å forklare behandlingsmåte, til dømes ved at det er ein tradisjon i statsforvaltninga for bruk av offentlege utval, og at høyringsrunden er fundert i ein sedvane om at berørte partar skal høyrast. Det er imidlertid også nytta for å forklare det som skjer innanfor desse ordningane, som problemoppfatning og løysingsforslag. Perspektivet er altså brukt både for å forklare prosedyrar og prosessubstans.

Det rasjonelt-instrumentelle perspektivet, forhandlingsperspektivet, det institusjonelle perspektivet og perspektivet som ser politikk som eit resultat av samanfall i tid vektlegg ulike handlingslogikkar. Konsekvenslogikk, logikk for det passande og temporallogikk treng imidlertid ikkje vere gjensidig utelukkande (March og Olsen 1998). I denne studien er dei teoretiske perspektiva halde frå kvarandre, men i praksis er forklaringsfaktorane ofte meir samanfallande enn utelukkande (Olsen 2003). Dette kjem tydeleg fram når ein ser på perspektivas forklaringskraft i tabell 9.2, som viser at særleg forhandlingsperspektivet og det institusjonelle perspektivet er vanskelege å skilje frå kvarandre empirisk. Forklaringsfaktorane innanfor desse to perspektiva er som det er gjort greie for i kapittel 2 ulike, men det kan likevel vere vanskeleg å skilje mellom interesser og identitetar i praksis. I tolking av empirisk materiale vil interesser og identitetar ofte opplevast som samanflytande, og det er vanskeleg å få klare empiriske indikatorar som kan skilje dei. I denne beslutningsprosessen vil dette vere spesielt gjeldande for høyringsfasa, policyformuleringsfasa og vedtaksfasa. Men også i initiativfasa ser ein klare døme på dette. Det at initiativet til å setje ned Sårbarhetsutvalet kom som ein reaksjon på nedsetjinga av det forsvarspolitiske utvalet kan som ein ser i kapittel 9 tolkast både ut frå det institusjonelle perspektivet og ein handlingslogikk om det passande, samt ut frå forhandlingsperspektivet med vekt på interessehevding. Bortsett frå at det kan vere vanskeleg å trekkje eintydige konklusjonar, treng dette - når ein nyttar ein utfyllande strategi - imidlertid ikkje vere eit stort problem, men tvert om vere med på å auke perspektivas samla gyldighet.

I studien er det vist at perspektivet som ser politikk som resultat av samanfall i tid ikkje har forklaringskraft i forhold til policyutforming og behandling av regjeringas forslag i Stortinget. Terrorhandlingane i USA 11. september synes ikkje å ha vore av avgjerande betydning for arbeidet i policyformuleringsfasa eller i vedtaksfasa. Ein skal likevel ikkje av den grunn avvise dette teoretiske perspektivet. I studien blei perspektivet einsidig knytta opp mot 11. september, og var tenkt nytta som eit forklaringsverktøy i forhold til denne hendinga. Ved å nytte perspektivet på andre hendingar kunne ein kanskje ha fått ei enda breiare forståing av beslutningsprosessen.

Dette kunne til dømes ha vore aktuelt for hendingane i forsvarssektoren som det er vist til fleire gonger i denne studien. Det kunne også ha vore aktuelt for hendingar som ikkje har blitt vurdert, som til dømes omorganiseringa av Justisdepartementet som har gått parallelt med denne beslutningprosessen, med blant anna utflytting av domstolsadministrasjonen, opprettinga av Politidirektoratet og overføringa av Datatilsynet til Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Perspektivet som ser politikk som resultat av samanfall i tid kunne ha vore eit inntak for å forstå eventuelle påverkingar av desse hendingane.

10.4 Samordning i tryggleiks- og beredskapsfeltet

Fokuset på samordning, og då særleg samordning som struktur (jmfr. kap. 2), har vore sentralt i studien, og i dei empiriske fasane har ein i ulik grad fokusert på samordning gjennom forslag til organisatorisk design og utforming. Sjølv om behovet for samordning var påpeika i alle plandokumenta for det sivile beredskap ut over 1990-talet, var dette som det er vist likevel ikkje ein motivasjon for å opprette Sårbarhetsutvalet i 1999, og i mandatet for utvalet finn ein ingen ting som skulle tilseie at samordning ville bli eit sentralt fokus. Gjennom problema Sårbarhetsutvalet avdekkja i organiseringa av tryggleiks- og beredskapsarbeidet kan utvalets arbeid likevel karakteriserast som eit samordningsprosjekt. Manglande sentral samordning og uklare ansvarsforhold var ei overordna problemoppfatning i Sårbarhetsutvalet, og løysingsforslaget dei lanserte som eit svar på dette, med sentral samordning av tryggleiks- og beredskapsarbeidet i eit eige departement med ein ansvarleg statsråd, inneber sterk horisontal samordning etter Gulikcs (1937) begrep om formål. Dette løysingsforslaget har stor likskap med det viktigaste organisatoriske tiltaket i USA etter 11. september 2001, nemleg etableringa av Department of Homeland Security. Begge desse organisatoriske løysingane går imidlertid på tvers av anbefalingane frå den amerikanske faglitteraturen om at ein bør desentralisere og organisere i meir fleksible netteværk som liknar strukturen på dei problema ein skal jobbe opp mot (jmfr. Wise 2002 og Kettl 2003). Når det gjeld opprettinga av tryggleiksdepartementet i USA var dette eit svar på 11. september som den største tryggleikspolitiske krise i USA etter 2. verdskrig. I følge Wise (2002) er sentralisering og oppbygging av hierarki ein klassisk respons på kriser, og kjem av krav om å strame inn og etablere sterkare "top down" kontroll etter at ein erfarer at systemet inneheld manglar. Sårbarhetsutvalets forslag var ikkje eit svar på noko krise, og som studien har vist var utvalets forslag om horisontal samordning i praksis aldri aktuelt for den norske tryggleiksforvaltninga, heller ikkje under policyformuleringa etter 11. september 2001.

Det næraste ein kom ei slik sentral, horisontalt samordnande løysing var faktisk i tida *før* terrorhandlingane, under første delen av oppfølgingsfasa, då ein i Arbeids- og administrasjonsdepartementet jobba med utgangspunkt i ein idé om eit breitt horisontalt samordnande tryggleiksdirektorat under eit eventuelt innanriksdepartement. Dette var som det er vist ikkje i samsvar med det ein ønskte frå Justisdepartementet si side, og med regjeringsskiftet la ein det motsette av horisontal samordning til grunn, nemleg ansvarsprinsippet og prinsippet om at tryggleiksarbeidet skal organiserast ut frå ein idé om at det er ein integrert del av departementa og dei underliggjande organas verksemd. Dette blei understreka fleire gonger av Justisminister Dørum, seinast i det tidlegare omtalte brevet frå statsråden til justis- og forsvarskomiteane på Stortinget, der han skreiv at det ikkje er ei målsetjing å samle tryggleiks- og beredskapsarbeidet under eit departement, men heller iverksetje tiltak for å sikre at tryggleiks- og beredskapsarbeidet er ein integrert del av offentlig tenesteproduksjon. Ein gjekk derfor inn for ei løysing som innebar meir vertikal samordning innad i den sivile beredskapssektoren, ved å samordne arbeidsområdet til Direktoratet for sivilt beredskap saman med Direktoratet for brann- og eltryggleik under Justisdepartementet. Ei slik vertikal samordning i direktorat, i lag med forslaga om rullerande leiing av sekretariatet for Koordinerings- og rådgjevingsutvalet for EOS-tenestene, samt delt rapporteringslinje for Nasjonal tryggleiksmyndighet, er meir i tråd med prinsippa om desentraliserte og fleksible organisasjonsformar.

Sjølv om ein ut frå Sårbarhetsutvalets arbeid kunne vente at også den vidare beslutningsprosessen, etter at utvalet hadde levert rapporten, ville utvikle seg til eit samordningsprosjekt, med særleg fokus på omfattande organisatoriske tiltak av horisontalt samordnande karakter, blei dette altså ikkje tilfelle. Sårbarhetsutvalet kan på mange måtar karakteriserast som ”berget som fødte ei mus,” med svært omfattande løysingsforslag som det når det kom til stykket ikkje var interesse for å følgje opp. Heller enn å slutte opp om utvalets forslag til horisontal samordning, kan oppfølgingsarbeidet seiast å ha vore prega av *negativ samordning*, der representantar frå ulike interesser kom saman for å hindre andre i å trengje inn på deira saksområde (Mayntz og Scharpf 1975, i Olsen 1978). Det kan synast som at viljen til å samordne har vore større enn viljen til å bli samordna, og ønskje om å gripe inn i andre saksområde synes større enn ønskje om at andre skal gripe inn i eigne saker. Både i høyringsrunden og i policyformuleringsfasa ser ein gjentekne gonger at aktørar kunne støtte ideen om horisontal samordning på eit generelt grunnlag, men motsette seg det dersom eigen institusjon blei råka, og i alle dei tre oppfølgingsfasane etter Sårbarhetsutvalet, både i høyringsrunden, i arbeidsgruppa i Arbeids- og administrasjonsdepartementet, i

oppfølgingsarbeidet under Bondevik II-regjeringa og under behandlinga i stortingskomiteane, ser ein at aktørar engasjerte seg for å hindre andre i å definere deira saksområde. Fleirtalet av høyringsinstansane kommenterte på og var negative til samordnande tiltak som ville ramme dei, i arbeidsgruppa under Stoltenberg-regjeringa kravde fleire aktørar å få delta og sette seg mot tiltak som ville innebære å bli samordna av andre eller å misse samordningsansvar, kampen mellom Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet om Nasjonal tryggleiksmyndighet kan sjåast på som ein kamp frå Forsvarsdepartementet i å hindre inngripen i ansvarsområde og frå Justisdepartementet for å få kontroll over det, og usemja mellom justis- og forsvarskomiteane på Stortinget kan også seiast å omhandle definering av saksområde. Alt dette er døme på negativ samordning.

Som nemnt i innleiingskapitlet er spørsmål om organisatorisk samordning og departements- versus direktoratsorganisering eit gammalt, men likevel sentralt stridstema i norsk forvaltningspolitikk. Så også i denne studien, som har vist at spørsmålet ikkje berre er av teknisk karakter, men at det også er eit politisk spørsmål, som det ikkje finnes eit endeleg svar på. Ulike omsyn må vegast mot kvarandre, og ein vil stå ovanfor uløselege spenningar og avvegingar, der alle dei ulike alternativa har sin pris og sine gevinstar.

10.5 Studien sett i ein forvaltningspolitisk samanheng

Dei siste åra har det vokse fram ein sterk politisk reformvilje basert på New Public Management doktrinar om omstilling, fornying og effektivisering av offentleg sektor.¹⁰⁹ Som det er vist i kapittel 4 var modernisering av forvaltninga ei forklaring som blei gitt på bakgrunnen for å setje ned Sårbarhetsutvalet i 1999. Det var imidlertid ikkje den grunngjevinga som var den mest styrande for arbeidet i initiativfasa, og ein finn heller ikkje dette igjen i mandatet for Sårbarhetsutvalet eller i sjølve utvalsarbeidet. I oppfølgingsarbeidet først i Arbeids- og administrasjonsdepartementet og så i Justisdepartementet kan ein derimot seie at prosessen til ein viss grad blei underlagt to ulike forvaltningspolitiske fokus for modernisering av offentleg forvaltning.

Då oppfølginga av dei organisatoriske forslaga frå Sårbarhetsutvalet blei lagt til Arbeids- og administrasjonsdepartementet, blei arbeidet også underlagt dette departementets og statsråd

¹⁰⁹ New public management (NPM) er eit samlebegrep for politiske doktrinar og forvaltningsreformer som har gjort seg gjeldande i dei fleste OECD-landa utover 1980-talet. NPM er ei samansmelting av idear frå ny-liberalistisk økonomisk teori og internasjonale management-teoriar, og er presentert som ein universal-medisin for effektivisering og omstilling av offentleg sektor (Hood 1991).

Jørgen Kosmos samordningsperspektiv. Dette innebar vektlegging av fusjonering av einskapar i større organ i arbeidet for å omgjere Arbeids- og administrasjonsdepartementet til eit innanriksdepartement som også kunne ha det overordna ansvaret for tryggleik og beredskap. Sjølv om samordning og fusjonering var eit klart uttrykt forvaltningspolitisk perspektiv for Stoltenberg-regjeringa og statsråd Kosmo, synes det imidlertid ikkje som at dette fokuset var fullt så styrande for oppfølgingsarbeidet som ein skulle vente. I mandatutforminga vurderte ein som kjend også andre omsyn, som autonomi og rolleklarhet. Som det vil bli vist i avsnittet under er dette begrep ein i større grad koplar til den noverande Bondevik II-regjeringas forvaltningspolitikk. I det endelege mandatet var ønskje om auka samordning og samling av organ likevel tydeleg understreka. Det eine av beslutningsalternativa ein kom fram til, som gjekk ut på å samle arbeidet med tryggleik og beredskap horisontalt i eit breitt tryggleiksdirektorat, speglar også dette samordningsfokuset. I det andre alternativet gjekk ein imidlertid inn for to mindre og meir vertikalt fagdelte løysingar.

Regjeringsskiftet førte med seg ei endring i det forvaltningspolitiske fokuset, i ei retning som bevegar seg bort frå fokuset på samordning og fusjonering. Bondevik II-regjeringa og arbeids- og administrasjonsminister Viktor Norman fokuserer i mykje større grad på rollefordeling og autonomi i såkalla "singel purpose" organisasjonar, som ein også var inne på i mandatutforminga for Arbeids- og administrasjonsdepartementet si arbeidsgruppe under Stoltenberg-regjeringa. Eit slikt fokus talar for reindyrking og vertikal oppsplitting heller enn horisontal samordning. Dette går på sett og vis meir i retning av Justisdepartementets ståstad i arbeidsgruppa i Arbeids- og administrasjonsdepartementet, på den måten at dei ikkje ønskte samanslåing av eit stort antal direktorat i eit nytt vidtfamnande tryggleiksdirektorat. Då oppfølgingsarbeidet var tilbakeført til Justisdepartementet vektla departementet og justisminister Dørum som kjend prinsippet om at tryggleiksarbeidet skal vere vertikalt integrert i alle sektorane i forvaltninga etter ansvarsprinsippet.

I tillegg til endring i fokus for modernisering og fornying av offentleg sektor, førte regjeringsskiftet også med seg ei endring i arbeidsmetode. Medan Stoltenberg-regjeringa, og særleg statsråd Jørgen Kosmo nytta ein inkluderande strategi med deltaking og samarbeid med berørte partar og tilsette, blir Bondevik II-regjeringa karakterisert som motstykket til dette med ein "top down" konfliktorientert politisk styringsfilosofi (Hommen 2003). Desse kjenneteikna kan ein sjå igjen i policyformuleringsfasa. Mest tydeleg er det kanskje i den første delen av fasa, i oppfølgingsarbeidet i Arbeids- og administrasjonsdepartementet, der det var brei og relativt open

deltaking i arbeidsgruppa. Andre delen av policyformuleringsfasa var i større grad lukka og prega av interne forhandlingar i linja, mellom særleg Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet med deira respektive statsrådar. Ein inkluderande strategi kan gje større oppslutting kring endringsforslag og sikre legitimitet (Mosher 1967, Lien og Fremstad 1989), men er tidkrevjande og vil ofte medføre betydelege kompromiss. Dette var tilfelle i arbeidsgruppa i Arbeids- og administrasjonsdepartementet, der ein ikkje klarte å einast om eit løysingsforlag, og heller ikkje rakk å gjere vurderingar i forhold til blant anna departementstilknyting. Ein "top down" strategi er ein meir handlekraftig strategi, som kortar beslutningsprosessen og gjer at ein kan unngå at reformforslag allereie i utgangspunktet er kompromiss. Dette siste kom imidlertid ikkje til å kjenneteikne løysingsforslaga i sårbarhetsmeldinga, St.meld. 17 (2001-02), som til ein viss grad *var* prega av kompromiss forhandla fram mellom departement og i regjeringa. Som det er gjort greie for i kapittel tre er ministerstyre som det norske ofte prega av at den sterke vertikale departementsstrukturen også forplantar seg inn i regjeringa, og at statsrådar ofte står i mot kvarandre og løysingsforslag derfor ofte er resultat av forhandlingar (Christensen og Læg Reid 2002). Ei slik sektorisering som ein ser døme på i denne studien er også eit kjenneteikn ved New Public Management-inspirerte reformer. Slike reformer har ein tendens til å bli drive fram sektorvis, og denne studien viser at forsøk på sektorovergripande løysingar, som til dømes å organisere under overdepartement som Arbeids- og administrasjonsdepartementet eller Statsministerens kontor er vanskeleg. Ein endar i staden opp med forhandlingar mellom sterke fagdepartement, som Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet, og løysingane ein går inn for speglar kompromiss som er inngått mellom desse.

Den delen av oppfølgingsarbeidet som i størst grad blei underlagt Bondevik II-regjeringas forvaltningspolitiske fokus var spørsmålet om tilsyn og utøving av tilsynsmyndighet. Som kjend var dette eit tema ein behandla i Sårbarhetsutvalet utan å kome fram til eintydige tilrådingar. Sårbarhetsutvalets forslag på tilsynsområdet innebar både auka autonomi og rolleklarhet og betra samordning, i og med at utvalet ville skilje tryggleikstilsyna ut frå det departementet som har forvaltningsansvar for den respektive sektor, og samle dei under departementet for tryggleik og beredskap. Utvalet poengterte at det likevel *kan* vere grunnar til å vike frå prinsippet om autonomi.¹¹⁰ I oppfølgingsarbeidet i Arbeids- og administrasjonsdepartementet fokuserte ein først og fremst på direktorats*organisering*, og spørsmålet om direktoratas tilsynsfunksjon blei i liten grad underlagt vurdering. Med regjeringsskiftet blei det imidlertid igangsett eit eige tilsynsprosjekt som leverte den tidlegare omtalte stortingsmeldinga om tilsynsorganisering i januar 2003, St.meld. nr.

¹¹⁰ Det er i samband med dette verdt å merke seg at det var representanten frå regjeringspartiet Venstre som fekk inn denne modifikasjonen.

17 (2002-03). Som det tidlegare er gjort greie for er det Direktoratet for sivil beredskap som har hatt tilsynsmyndighet i forhold til tryggleiks- og beredskapsarbeid på vegne av Justisdepartementet. Dette direktoratet blei som kjend vedteke samanslege med Direktoratet for brann- og eltryggleik, som har hatt tilsynsverksemd som hovudformål. Når det gjeld tilsynsfunksjonen til dette nye direktoratet for samfunnstryggleik blei denne underlagt vurdering i tilsynsprosjektet i Arbeids- og administrasjonsdepartementet. I dette prosjektet gjekk ein bort frå fokuset på (horisontal) samordning, og erstatta det med reindyrking, autonomi og geografisk avstand. Ein ville gå inn for auka rolleklarhet, uavhengighet og autonomi for tilsyna, og ei svekking av statsrådanes styringsmoglegheit og ansvar gjennom omgjerung av instruksjonsmyndigheten og omgjeringsmoglegheiten for departementa.

I spørsmålet om tilsynsorganisering i tryggleiks- og beredskapsfeltet slo tilsynsmeldinga fast at det nye direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap skal ha eit hovudansvar for koordinering av tilsyn i samsvar med storulykkeforskrifta og verksemdar med storulykkepotensial, samt å gje fagleg bistand til myndigheter som har ansvar for koordinering av tilsyn på helse, - miljø, - og tryggleiksområdet.¹¹¹ Dette ansvaret skal nedfellast i ein kongeleg resolusjon. I forhold til dei forvaltningspolitiske prinsippa om rolleklarhet og reindyrking av tilsyna, er dei organisatoriske løysingane ein valde i tryggleiks- og beredskapsfeltet eigentleg meir i tråd med prinsippa om samanslåing, og bryt på mange måtar med profilen i tilsynsmeldinga, sjølv om modellen rett nok inneber meir reindyrking enn det ei direktoratsløysing som omfattar alt frå helse, - miljø, - og tryggleik til storulykker og naturkatastrofar gjer. Løysinga kan likevel seiast å gå meir i retning av Stoltenberg-regjeringas fokus på samordning og fusjonering enn det ein ville forvente ut i frå måla om rolleklarhet og reindyrking som blei lagt til grunn i tilsynsmeldinga. Samordningsfokuset finn ein imidlertid igjen i ei omfattande utgreiing frå Statskonsult (2002) som i utgangspunktet var tenkt som eit grunnlag for Viktor Normanns tilsynsmelding, men som blei forkasta fordi den ikkje harmonerte med dei politiske målsetnadane til særleg Arbeids- og administrasjonsministeren. Det løysingsforslaget for tilsyn på tryggleiks- og beredskapsområdet som likevel blei valt viser at regjeringa, til tross for fokuset på reindyrking, ikkje har ein fullt ut heilskapleg og konsekvent tilsynspolitik.¹¹²

Gjennom den politiske behandlinga i Stortinget våren 2003 blei tilsynsmeldinga for ein stor del redusert til ei utflyttingsmelding, då forslaga som gjekk på klagebehandling, instruksjonsrett og

¹¹¹ Det vil seie det nye Petroleumstilsynet og det nye Arbeidslivstilsynet.

¹¹² Også innan områda mat/næringsmiddeltilsyn og media slår regjeringa saman tilsynsfunksjonar i eit mattilsyn og eit medietilsyn.

klarare tilsynsrollar blei utsett eller kravd underlagt nærare vurdering og utgreiing (Hommen 2003). Det nye direktoratet for samfunnstryggleik blei vedteke lokalisert til Tønsberg, og ein følgde også opp dei signala Stortinget gav i behandlinga av sårbarhetsmeldinga, St.meld. 17 (2001-02), om å slå saman *heile* Direktoratet for brann- og eltryggleik med Direktoratet for sivilt beredskap i eit nytt tryggleiksdirektorat. Når det gjeld det andre tryggleiksdirektoratet med tilsynsmyndighet som har vore sentralt i denne studien, nemleg Nasjonal tryggleiksmyndighet, blei denne ikkje omfatta av tilsynsmeldinga.

Avslutningsvis kan ein spørje seg om ein på bakgrunn av denne studien kan seie noko om vilkåra for å drive ein aktiv forvaltningspolitikk. Forvaltningspolitikk kan sjåast på som politikk som rettar seg innover mot det administrative apparatet for å påverke politikkenes virkemåte gjennom å endre strukturar, prosessar eller personell i offentleg sektor (Egeberg 1990, Lægreid 1990). Denne studien har først og fremst retta fokus mot forvaltningspolitikk i form av strukturelle endringar. Christensen og Lægreid (1997) har argumentert for at den norske forvaltningspolitikken kan koplast til eit instrumentelt syn på offentlege beslutningsprosessar, og til den kontroll og planleggingsoptimisme som finnes i dei fleste politiske kulturar. I kapittel to er det gjort greie for eit idealtypisk syn på moglegheita for å drive ein aktiv forvaltningspolitikk, der ein antar at organisasjonsformer kan veljast og kontrollerast, at mål er klare og tett kopla til midlar, at ulike organisasjonsformer har ulike effektar og at det finnes klare kriterium for å måle desse (March og Olsen 1983, Christensen, Lægreid og Wise 2002). I denne studien kan ein ikkje seie noko om effektar, men i forhold til dei to første kriteria, viser funna i studien at beslutningsprosessen ikkje i så stor grad kan seiast å ha vore prega av ein slik rasjonell-instrumentell kalkulasjon og målretta styring. Det synes ikkje som den politiske leiinga hadde eit utvitydig mål for kor og kva prosessen skulle ende opp i, og elementa av kontroll i forhold til beslutnings- og tilgangsstruktur har ikkje gitt forutsigbare aktiverings- og defineringsprosessar. Det er vist at beslutningsprosessen like mykje har vore prega av varierende grad av kontroll og uklare, konkurrerende og tvitydige mål. Mål er endogene og har blitt oppdaga og endra under veks i løpet av prosessen. Studien viser at ein må ta høgde for institusjonelle faktorar som normer, verdiar og meningsdanning. Ein må også ta høgde for kontekstuelle kjenneteikn ved det norske politiske systemet, med fleirpartisystem og mindretalsregjeringar, relativt hyppige regjeringsskifte og ministerstyre som kan gjere at beslutningsprosessar blir prega av forhandlingar og sektorbaserte interessekonfliktnader.

10.6 Forslag til vidare forskning

Sjølv om denne studien har avgrensa seg til å sjå på prosessen i tidsrommet frå nedsetjinga av Sårbarhetsutvalet og fram til behandlinga av St.meld. nr. 17 (2001-02), er dette på ingen måte ein avslutta prosess. I stortingsdebatten under behandlinga av sårbarhetsmeldinga blei det presisert frå fleire hald at dette berre er starten på ein prosess som vil halde fram i form av omstillingsarbeid i forvaltninga og gjennom nye proposisjonar og utdjupingar på fleire områder. Det vil derfor vere interessant å følgje utviklinga i det norske tryggleiks- og beredskapsfeltet mange år fram i tid. Det mest nærliggjande å gripe fatt i vil vere å studere det som vil utgjere den neste fasa etter denne beslutningsprosessen, nemleg implementeringsfasa, og etableringa av det nye direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap i Tønsberg. I skrivande stund er arbeidet med dette i full gang, og direktoratet blei formelt oppretta 1. september 2003. Ein har som mål at dei ulike fagmiljøa dette direktoratet er utgått frå skal vere samlokalisert i Tønsberg innan utgangen av 2004. Inntil då har direktoratet kontor også i Oslo. Dette vil vere eit relativt omfattande omstillingsarbeid, som inneber både ny geografisk lokalisering og etablering av ein ny organisasjon. I kjølvatnet av tilsynsmeldinga, St.meld. 17 (2002-03), og det nye fokuset på autonomi, fagleg spesialisering og geografisk avstand i denne vil det også vere interessant å studere innhaldet i det nye direktoratet, særleg med tanke på tilsynsrolla og utøvinga av denne, for å sjå i kor stor grad formell organisering er av betydning for beslutningsadferd (Egeberg 1989). Det vil være av særleg interesse å sjå på forholdet til overordna myndighet og spenninga mellom fagleg autonomi og ekspertstyre, og polisk kontroll og styring.

Ut i frå den same grunngjevinga vil det også vere av stor interesse å sjå nærare på det andre direktoratet som blei oppretta som ein del av denne prosessen i tryggleiks- og beredskapsforvaltninga. Nasjonal tryggleiksmyndighet blei etablert som eige direktorat den 1. januar 2003, og dette medførte at Forsvarets tryggingstab FO/S blei nedlagt frå same dato. Nasjonal tryggleiksmyndighet er no eit frittstående forvaltningsorgan i ei slags hybridform administrativt underlagt Forsvarsdepartementet, men fagleg underlagt både Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet. Direktoratet er imidlertid ein sivil lovforvaltar med fagmyndighet og tilsynsfunksjon, sidan restane av den gamle tryggingstenesta ved opprettinga av direktoratet blei flytta over til Forsvarets overkommando.¹¹³ I forhold til nasjonal tryggleiksmyndighet vil det blant anna vere interessant å fokusere på myndighetsutøving, tilsynsrolle, oppgåveprioritering, rapportering og legitimitet.

¹¹³ Det vil seie dei oppgåvene som følgde av å vere tryggleiksmyndighet for Forsvaret.

Det har i ulik grad gjennom denne studien blitt fokusert på begrepet samordning. Horisontal samordning har vist seg å vere ei utfordring i vestlege parlamentariske system, og kanskje særleg i tryggleiks- og beredskapssektoren, der ansvaret er spreidd ut over mange aktørar og nivå i tråd med det sektorbaserte ansvarsprinsippet. Det kan hevdast at det er ein grunnleggjande konflikt mellom begrepa horisontal samordning og sektoransvar, og at desse prinsippa dreg i kvar sine retningar. Samstundes vil også eit forvaltingspolitisk fokus med vektlegging av rolleklarhet, autonomi og relokalisering utfordre prinsippet om horisontal samordning. Med utgangspunkt i dette vil det vere interessant å sjå nærare på Justisdepartementet sin samordningsfunksjon og vilkåra for å utøve denne, og om Justisdepartementet, i saman med det nye Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap, vil lukkast med målet om å finne fram til mekanismar for horisontal samordning samstundes som ansvarsprinsippet framleis skal ligge fast.

Studien har fokusert på berre ein avgrensa del av Sårbarhetsutvalets forslag. Sårbarhetsutvalet kom med grundige utgreiingar av ei rekkje andre fagfelt og sektorar enn det som har vore fokuset for denne studien, blant anna omfattande vurderingar og forslag til endring av tryggleiks- og beredskapsfeltet på dei lågare styringsnivåa i beredskapsforvaltninga og på operative nivå. Når det gjeld tryggleiksarbeidet på fylkeskommunalt og kommunalt nivå har det skjedd store endringar dei siste åra, også forut for Sårbarhetsutvalet. Studiar av tryggleiks- og beredskapsarbeid på desse lågare nivåa vil vere av stor interesse. Mykje av det fylkeskommunale og kommunale tryggleiks- og beredskapsarbeidet er kopla til Sivilforsvaret og Fylkesmannen. Her har det blitt gjennomført store omleggingar, og endringsarbeid pågår også som ein konsekvens av Sårbarhetsutvalet og sårbarhetsmeldinga. I tillegg til dette var samarbeid mellom politi og forsvar i fredstid eit stort og viktig tema både for Sårbarhetsutvalet og i oppfølgingsarbeidet av det, og med det nye trusselbilete og omstillinga av Forsvaret vil dette også vere eit sentralt tema i tryggleiks- og beredskapsfeltet i tida framover. Den omstillinga Forsvaret gjennomgår vil ha stor betydning for det sivile beredskap, og eit interessant tema for vidare forskning vil vere å studere den prosessen som har pågått i forsvarssektoren parallelt med beslutningsprosessen i den sivile beredskapsforvaltninga, og som fleire gonger er vist til i denne studien.

Dette caset ropar på mange måtar etter komparasjon med andre land. Det vil vere svært interessant å samanlikne organiseringa av tryggleiks- og beredskapsarbeidet i Noreg med andre land som organiserer dette etter andre prinsipp, og sjå på kvifor ein vel andre organisatoriske løysingar og korleis dette gjev seg utslag i praksis. I juni 2002 vedtok Folketinget i Danmark å setje ned eit dansk sårbarhetsutval, som skal avgje rapport den 15. april 2004. I dette ligg det gode

moglegheiter for komparasjon med det norske Sårbarhetsutvalet og prosessen i kjølvatnet av dette. Denne studien er også blitt kopla mot utviklinga i USA etter 11. september 2001. Dette er noko det vil vere særst interessant å gå nærare inn på og utdjupe i ein komparativ studie av dei to landa, der ein også kunne fokusere på samordning og utfordringar i samband med dette. I samband med eit meir internasjonalt fokus vil det til slutt vere av stor interesse å undersøke i kva grad andre internasjonale prosessar, som utviklinga i til dømes NATO og EU, påverkar den nasjonale organiseringa av beredskapsforvaltninga.

Litteratur

- Alexander, J. (1982): *Theoretical Logic in Sociology*. Berkely: University of California Press.
- Bakvis, H. (2000): *Regional Ministers: Power and Influence in the Canadian Cabinet*. Toronto: University of Toronto Press.
- Beck, U. (1997): *Risiko og frihet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Brunsson N. og J.P. Olsen (1997): *The Reforming Organization*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Christensen, T. (1997): *Virksomhetsplanlegging. Myteskaping eller instrumentell problemløsning*. Oslo: Tano.
- Christensen, T. og P. Lægreid (1997): "Forvaltningspolitikk – mot New Public Management?" I T. Christensen og M. Egeberg (red.): *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T. og P. Lægreid (2002): *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., P. Lægreid og L.R. Wise (2002): "Transforming Administrative Policy." *Public Administration*, 80(1): 153-178.
- Cohen, M., J. March og J.P. Olsen (1972): "A Garbage Can Model of Organizational Choice." *Administrative Science Quarterly*, 17: 1-25.
- Cyert, R.M. og J.G. March (1963): *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, N.J: Prentice Hall.
- Egeberg, M. (1981): *Stat og organisasjoner. Flertallsstyre, partsstyre og byråkrati i norsk politikk*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Egeberg, M. (1984): *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Tano.
- Egeberg, M. (1989): "Effekter av organisasjonsendring i forvaltningen." I M. Egeberg (red.): *Forvaltningspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano.

- Egeberg, M. (1990): "Forvaltningspolitikken kunnskapsgrunnlag." *Norsk Samfunnsvitenskaplig Tidsskrift*, 10(3): 271-288.
- Eriksen, S. (2003): *I kongens navn. Den norske regjeringen*. Oslo: Statskonsult.
- Fayol, H. (1950): *General and Industrial Management*. London: Pitman.
- Gailbraith, J. (1973): *Designing Complex Organizations*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Giddens, A. (1979): *Central Problems in Social Theory*. Berkley: University of California Press.
- Gornitzka, Å. (1997): "Organisasjonsendring ved UIO i 1980-årenene, analyse, politikk eller imitering?" I T. Christensen og K. Midgaard (red.): *Universitetet som beslutningsarena*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Grøndahl, Ø.N. og T. Grønlie (1999): "Mellom politikere og byråkrater." I T. Grønlie (red.): *Forvaltning og politikk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Grønmo, S. (1996): "Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsforskningen." I H. Holter og R. Kalleberg (red.): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gulick, L. (1937): "Notes on the Theory of Organizations: A Research Approach." I L. Gulick og L. Urwin (red.): *Papers on the Science of Administration*. New York: A.M. Kelley.
- Hellevik, O. (1991): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hollis, M. (1994): *The Philosophy of Social Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holme, I.M. og B.K. Solvang (1991): *Metodevalg og metodebruk*. Oslo: Tano.
- Hommen, K.O. (2003): "Tilsynspolitik i Norge: utflytting og autonomi." Bergen: Rokkansenter-notat (kjem).

- Hood, C. (1991): "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration*, 69: 3-19.
- Hæskén, O., T.G. Olsen og H. Fridheim (1997): "Beskyttelse av samfunnet (BAS) – sluttrapport." Oslo: FFI/rapport-97/01458.
- Kettl, D.F. (2003): "Contingent Coordination: Practical and Theoretical Puzzles for Homeland Security." Paper presentert på American Society for Public Administration 2003 Annual Meeting, 16.03.03, Washington DC.
- Kingdon, J. (1984): *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little Brown.
- Krasner, S. (1988): "Sovereignty: An Institutional Perspective." *Comparative Political Studies*, 21(1): 66-94.
- Larsson, T. (1986): *Regjeringen och dens kansli*. Lund: Studentlitteratur.
- Lien, S. og J.K. Fremstad (1989): "Organisering av organisasjonsendring." I M. Egeberg (red.): *Institusjonspolitikke og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano.
- Lotsberg, D.Ø. (1995): "Aktor, ledelse, struktur". Bergen: LOS-senter Notat 9547.
- Lægreid, P. (1990): "Kunnskapsgrunnlaget for forvaltningspolitikk." *Norske Statsvitenskaplig Tidsskrift*, 6(4): 255-272.
- Lægreid, P. og O.K. Pedersen (1999): *Fra opbygning til ombygning i staten: organisationsforandringer i tre nordiske lande*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- March J.G. og J.P. Olsen (1976): *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- March J.G. and J.P. Olsen (1983): "Organizing Political Life: What Administrative Reorganizations Tell Us about Government." *American Political Science Review*, 77: 281-297.
- March J.G. og J.P. Olsen (1984): "The New Institutionalism. Organizational Factors in Political Life." *American Political Science Review*, 78: 734-749.

- March J.G. og J.P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- March, J.G. og J.P. Olsen (1995): *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- March, J.G. og J.P. Olsen (1998): "The Institutional Dynamics of International Order." *International Organizations*, 52: 943-969.
- Meyer, J.W. og B. Rowan (1977): "Institutional Organizations. Formal Structures as Myth and Ceremony." *American Journal of Sociology*, 83: 340-363.
- Mintzberg, H. (1979): *The Structure of Organizations*. Englewood Cliffs, NJ.: Prentice Hall.
- Mosher, F. (1967): *Governmental Reorganizations*. Indianapolis: Bobbs-Merril Company.
- Olsen, J.P. (1978): *Politisk organisering: organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Olsen J.P. (1989): *Petroleum og politikk*. Oslo: Tano.
- Olsen J.P. (2003): "Citizens, Public Administrations and the Search for Theoretical Foundations." Paper presentert på den 17th Annual John Gaus Lecture, American Political Science Association, Philadelphia PA, 29. august 2003.
- Perrow, C. (1986): *Complex Organizations. A Critical Essay*. New York: Random House.
- Peters, B.G. (1998): "Managing Horizontal Government." *Public Administration*, 76: 295-311.
- Pierre, J. (2000): *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Powell, W.W. og P.J. DiMaggio (1991): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.

- Richards, D. og M.J. Smith (2002): "The paradoxes of Governance and Policy Co-ordination: Britain – A Case Study in "Joined-up-Government." " Paper presentert på SOG-konferanse i Melbourn, 3-5 juni 2002.
- Rommetveit, H. (1998): "Norwegian Parliamentary Committees: Performance, Structural Change and External Relations." *Journal of Legislative Studies*, 4(1): 60-84.
- Roness, P.G. (1979): "Samfunnsvitenskapelige modeller – portvaktar eller vegvisarar?" *PM*, hefte 2: 31-50.
- Roness, P.G. (1992): *Forvaltningspolitikk gjennom organiseringsprosesser*. Bergen: Dr. polit. avhandling, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap og LOS-senteret .
- Roness, P.G. (1995): *Stortinget som organisator. Folkevaldes medverknad ved organiseringa av den norske sentraladministrasjonen 1946-1993*. Oslo: Tano.
- Roness, P.G. (1997): *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosesser*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik K.A. (1992): *Den "syke" stat. Myter og moter i omstillingsarbeidet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røvik, K.A. (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Savland, T.E. (1994): "Statens Lønnskomité av 1988. Berget som fødte en mus? En studie av Statens Lønnskomité av 1988 – initiativ, utredning og iverksettelse." Hovedfagsoppgave ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Scharpf, F.W. (1997): *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Colorado: Westview Press.
- Scott, W.R. (1995): *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage.

- Scott, W.R. (1998): *Organizations. Rational, Natural and Open Systems*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Selznick, P. (1957): *Leadership in Administration*. New York: Harper and Row.
- Simon, H.A. (1976): *Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organization*. New York: Macmillian.
- Strand, T. (1977): "Samordning som administrasjonsproblem." *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 18: 193-213.
- Sundstrøm, G. (1999): "Att tala med en röst – En studie av hur EU-medlemskapet påverkar samordningen inom regeringskansliet." Stockholm: *SCORE-rapportserie* nr. 8.
- Svardal, G. (1997): "Stortinget, regjeringen og statsadministrasjonen." I T. Christensen og M. Egeberg (red.) *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano.
- Taylor, F.W. (1911): *The Principles of Scientific Management*. New York: Harper.
- Weber, M. (1947): *The Theory of Social and Economic Organization*. London: Oxford University Press.
- Weber, M (1971): *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal.
- Wright, V. og J. Hayward (2000): "Governing from the Centre: Policy Co-ordination in Six European Core Executives." I R.A.W. Rhodes (red.) *Transforming British Government Volume two: Changing Roles and Relationships*. Basingstoke: Macmillian.
- Wise, C.R. (2002): "Organizing for Homeland Security." *Public Administration Review*, 62(2): 131-144.
- Yin, R. (1993): *Applications of Case Study Research*. Newbury Park: Sage.
- Yin, R. (1994): *Case Study Research: Design and Methods*. Newbury Park: Sage.

Rapportar:

Direktoratet for sivilt beredskap og Forsvarets overkommando (1998): *Totalforsvaret. Historie, samtid og utfordringer.*

Rapport fra internt strategiprojekt, Justisdepartementet 1999.

Statskonsult (1999): *Helt, stykkevis og delt? Lov- og forvaltningsstruktur på helse, - miljø, - og sikkerhetsområdet.* Oslo: Statskonsultrapport 1999:2.

Statskonsult (2001): *Statlige omorganiseringer og fornyelse av offentlig sektor – utviklingstrekk og utfordringer.* Oslo: Statskonsultrapport 2001:16.

Statskonsult (2002): *(Be)grep om tilsyn. Gjennomgang av statlige tilsynsordninger.* Oslo: Statskonsultrapport 2000:12.

Offentlege dokument:

Forretningsorden for Stortinget

Innst.S. nr. 9 (2002-03) Innstilling fra forsvarskomiteen og justiskomiteen om samfunnsikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn, St.meld. nr. 17 (2001-02).

Innst.S. nr. 222 (2002-03) Innstilling til Stortinget fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, St.meld. nr. 17 (2002-03).

Kongelig resolusjon av 19.august 1994: Instruks for Koordinerings- og rådgivingsutvalget for EOS-tjenestene.

Kongelig resolusjon av 16. september 1994: Justisdepartementets samordningsfunksjon på beredskapsområdet og om rådet for sivilt beredskap.

Kongelig resolusjon av 16. september 1994 om Justisdepartementets samordningsfunksjon på beredskapsområdet og om rådet for sivilt beredskap.

Kongelig resolusjon av 3. november 2000 Instruks om innføring av internkontroll og systemrettet tilsyn med det sivile beredskapsarbeidet i departementene.

NOU 1995:31 Beredskapslovgivingen i lys av endrede forsvars- og sikkerhetspolitiske Rammebetingelser.

NOU 2000:24 Et sårbart samfunn. utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet.

NOU 2001:31 Når ulykken er ute.

Ot.prp. nr. 49 (1996-1997) Om lov om forebyggende sikkerhetstjeneste.

Ot.prp. nr. 50 (1996-1997) Om lov om etterretningstjenesten.

Ot.prp. nr. 29 (2000-2001) Om lov om endringer i politiloven (overvåkingstjenestens oppgaver m. v).

St.meld. nr. 52 (1988-1989) Langtidsplanen for det sivile beredskap 1990-1993.

St. meld. nr. 24 (1992-1993): Det framtidige sivile beredskap.

St.meld. nr. 48 (1993-1994): Langtidsplan for det sivile beredskap 1995-1998.

St.meld. nr. 25 (1997-1998): Hovedretningslinjer for det sivile beredskaps virksomhet og utvikling i tiden 1999-2000.

St.meld. nr. 17 (2001-2002) Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn.

St.meld. nr. 17 (2002-03) Om statlige tilsyn.

St.prp. nr. 73 (1969-1970) : Endringer i statsbudsjettet for 1970 vedrørende Kap. 22, 470, 480, 490 og 840 i forbindelse med opprettelse av et direktorat for sivilt beredskap.

St.prp. nr. 1 (2000-2001): Statsbudsjettet for 2001.

St.prp. nr. 45 (2000-2001): Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005.

St.prp. nr. 55 (2001-2002): Gjennomføringsproposisjonen. Utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005.

Stortingstidende nr. 21, 2002/03 s. 316-347.

Ikkje-offentlege dokument:

Møtereferat frå arbeidet i Sårbarhetsutvalet, Riksarkivet

Sak nummer 1900/15060 ”Sårbarhetsutvalget”, Justisdepartementets arkiv

Sak nummer 2000/10065 ”Oppfølgingen av Sårbarhetsutvalget”, Justisdepartementets arkiv

Avisartiklar:

Bergens Tidende 6.10.02 ”Regjeringa strammar grepet om tryggingstenesta”

Dagbladet 24.02.02 ”Innrømmer ulovlig overvåking”

Dagsavisen 13.04.00 ”Rasende på Godal”

Dagsavisen 04.11.02 ”Må svare i NSM-saken”

Databasar og Internettadressar:

Forvaltningsdatabasen

www.beredskapsnett.no

www.odin.dep.no

www.pst.politiet.no

Vedlegg I

Oversikt over informantane

Rednings- og beredskapsavdelinga: Mette Stangerhaugen, avdelingsdirektør, Mai Kristin Evensrud, saksbehandlar og Knut Anders Moi, seniorrådgjevar.

Dato for intervju1: 17.09.02. Stad: Oslo

Dato for intervju 2: 21.05.03. Stad: Telefonintervju (berre Knut Anders Moi)

Arthur Gjengstø, ansatt i rednings- og beredskapsavdelinga i Justisdepartementet då ein tok initiativ til Sårbarhetsutvalet. Var prosjektleiar og sekretariatsleiar for Sårbarhetsutvalet. Frå 2001 avdelingsdirektør i Direktoratet for sivilt beredskap.

Dato for intervju 1: 17.09.02. Stad: Oslo

Dato for intervju 2: 24.04.03. Stad: Telefonintervju

Kåre Willoch, tidlegare statsminister frå Høgre, leiar av Sårbarhetsutvalet.

Dato for intervju: 07.11.02. Stad: Oslo

Bjørnar Olsen, seniorrådgjevar i Statskraft, tidlegare stortingsrepresentant frå Ap, var nestleiar i Sårbarhetsutvalet.

Dato for intervju: 08.11.02. Stad: Oslo

Egil Jørgen Eikanger, tidlegare etterretningssjef og kontreadmiral, medlem av Sårbarhetsutvalet.

Dato for intervju: 14.10.02. Stad: Bergen

Jan Erik Larsen, sjef for den tidlegare Tryggleiksstaben i Forsvarets overkommando (FO/S), no Nasjonal tryggleiksmyndighet, medlem av Sårbarhetsutvalet.

Dato for intervju. 08.11.02 Stad: Oslo

Per Sefland, sjef for det dåverande Politiets overvakingsteneste (POT), no Politiets tryggleiksteneste (PST), medlem av Sårbarhetsutvalet.

Dato for intervju: 11.11.02. Stad: Oslo

I tillegg til desse representantane frå Sårbarhetsutvalet blei det retta fleire førespurnader om intervju til Toril Skogsholm. Desse blei avslegne då ho som Samferdsleminister i Bondevik II-regjeringa ikkje kunne setje av tid til intervju.

Bjørn Tørmo, avdelingsdirektør i administrasjonsavdelinga i Nærings- og handelsdepartementet.

Dato for intervju: 28.10.02. Stad: Telefonintervju

Tore Jakobsen, seniorrådgjevar i Forsvarsdepartementet

Dato for intervju: 08.11.02. Stad: Oslo

Svein Berbu, seniorrådgjevar i arbeids- og administrasjonsdepartementet, leiar av arbeidsgruppa som var sett ned for å følgje opp dei organisatoriske forslaga frå Sårbarhetsutvalet

Dato for intervju 1: 09.01.03. Stad: Oslo

Dato for intervju 2: 13.03.03. Stad: Bergen

Trond Helleland, stortingsrepresentant frå Høgre, leiar av justiskomiteen.

Dato for intervju 10.12.02. Stad: Oslo

Gunn Karin Gjøl, stortingsrepresentant frå AP, nestleiar av justiskomiteen.

Dato for intervju: 29.11.02. Stad: Oslo

Jan Arild Ellingsen, stortingsrepresentant frå FrP, sekretær i justiskomiteen.

Dato for intervju: 10.12.02. Stad: Oslo

Marit Nybakk, stortingsrepresentant frå AP, leiar av forsvarskomiteen

Dato for intervju: 09.01.03. Stad: Oslo

Åse Wisløff Nilssen, stortingsrepresentant frå KrF, nestleiar i forsvarskomiteen.

Dato for intervju: 29.11.02. Stad: Oslo

Den siste representanten i fellesutvalet, Kjetil Bjørklund frå SV ble også fleire gonger spurt om å gje eit intervju for å svare på spørsmål om arbeidet i Stortinget. Dette blei avlege på grunn av tidsmessige begrensingar.

Vedlegg II

Døme på intervjuguide

Som det blei gjort greie for i kapittel 2 er det i denne studien nytta fleire ulike intervjuguidar, ettersom respondentane er intervjuar om ulike fasar i prosessen. Nedanfor følgjer eit døme på ein intervjuguide som blei nytta på representantane i Sårbarhetsutvalet. Guiden blei ikkje følgd slavisk, og det blei heile tida undervegs stilla utdypingsspørsmål. I tillegg til desse spørsmåla som blei stilla til alle i utvalet, var det utarbeida spørsmål som var tilpassa kvar enkelt respondent, som omhandla til dømes deira rolle i utvalet, eller var tilpassa dei som representantar i særskilde stillingar frå særskilde institusjonar.

Spørsmål til representantane i Sårbarhetsutvalet:

A Persondata

1. Om bakgrunnen din?
2. Kven representerte du i utvalsarbeidet?

B Om samansetjing og mandat

1. Kva syntes du om det å setje ned eit Sårbarhetsutval?
2. Kva syntes du om samansetjinga av utvalet?
3. Då du såg samansetjinga av utvalet; kva tankar gjorde deg om arbeidet med tanke på samansetjinga av det? Stemma desse med slik arbeidet faktisk blei?
4. Hadde du gjort deg opp tankar om kva utvalet skulle jobbe med og foreslå? Hadde du klare mål eller ønskje for kva utvalet skulle gripe fatt i?
5. Kva syntes du om mandatet?
6. Brukte de mykje tid på å konkretisere det? Var dette ev. lett/ vanskeleg? Var det nokon som deltok meir i dette enn andre?
7. Kva kom de ev. fram til? Korleis kom de fram til dette?
8. Kva syntes du om måten de greip fatt i mandatet på?
9. Kva oppfatta de som hovudbodskapen i mandatet? Kva oppfatta du som utvalets hovudoppgåve?
10. Ut frå mandatet: Forventa du/tolka du det som ope for strukturendringar? Tykte du det låg forventingar i mandatet om å gå inn for radikale strukturendringar?

11. Var mandatet styrande for arbeidet i utvalet? Korleis forholdt utvalet seg til mandatet under vegs?

C Om dei organisatoriske forslaga

1. Vurdering av organisatorisk innretting av feltet var ikkje eit sentralt punkt i mandatet, men de gjekk likevel omfattande til verks i dette spørsmålet og foreslo eit eige departement for tryggleik og beredskap. Korleis kom de inn på dette? Kvifor? Kva vurderingar låg bak?
2. Kva syntes du om at de tok fatt i den organisatoriske innretting av feltet?
3. Var dette noko du hadde tenkt på på førehand? Hadde du inntrykk av at andre hadde tenkt på det på førehand?
4. Korleis kom de fram til forslaget om eit eige departement og organiseringa under dette? Korleis jobba det med det?
5. Kom dette forslaget tidleg i prosessen? Var det noko de jobba mot frå starten av? Var forslaget klart tidleg; eller brukte de lang tid på å kome fram til det?
6. Var det nokon sin idé? Kven? Korleis blei dette ev. møtt av dei andre i utvalet?
7. Var det eit forslag som berre ”dukka opp?”
8. Inspirert av andre land?
9. Kom forslaget utanfrå? Frå t.d. eksterne konsulentar?
10. Kva vurderingar låg bak forslaget?
11. Var det eit resultat av grundige diskusjonar og analyser; eit resultat av vurdering av mange moglege løysingar?
12. Korleis var stemninga i utvalet i forhold til dette forslaget? Kva syntes du om forslaget?
13. Såg du på forslaget som realistisk?
14. Vurderte de andre alternativ? Kvifor? Kva vurderingar blei ev. gjort i forhold til desse? Var det nokon som heller ønskte å gå inn for nokre av desse? Kven? Kvifor?
15. Brukte de mykje tid på å vurdere konsekvensane av forslaget?
16. Med unntak av Skogsholm, var alle samde i forslaget om å organisere under eit eige tryggleiksdepartementet med ein gong?
17. Var det andre som hadde innvendingar? Kven? Kva slag? Kva gjorde at det blei semje?
18. Korleis kom de fram til dei ulike organa som skulle liggje under dette departementet? Korleis jobba de med desse?
Direktorata, tilsyn
Nasjonal tryggleiksmyndighet

Politiet

Koordineringsorganet for EOS-tenestene

19. Kva syntes du om desse ulike forslaga? Kva tykte dei andre i utvalet?
20. Var de samde om også desse forslag frå starten av? Kven var ev. skeptiske, kva var deira argument, korleis blei de samde?
21. Vurderte de andre løysingar eller andre funksjonar? T.d. Forsvarsdepartementet si utgreiing der dei foreslår å leggje Nasjonal tryggleiksmyndighet under seg? Kvifor/kvifor ikkje?
22. Korleis vil du karakterisere prosessen fram til dei organisatoriske forslaga? (Konfliktylt, problemfri?)
23. Korleis vil du karakterisere forslaget? (Logisk? Eit forhandlingskompromiss alle var samde om men ingen eigentleg tykte var det beste?)
24. I forhold til dei andre felte de vurderte, blei dei organisatoriske spørsmåla gitt mykje merksemd?
25. Ville du framleis gått inn for forslaget de fremja? Kvifor? Kvifor ikkje?

D Dissensen

1. Kva syntes du om Skogsholms dissens?
2. Korleis blei den møtt? Blei ho freista overtalt? Av kven?
3. Var ho usamd i andre ting og, men modererte seg?
4. Var dette den einaste dissensen, eller eksisterte det andre moglege dissensar under vegs? Kven? Om kva? Korleis løyste dette ev. seg?

E Semja

1. Det var jo påfallande stor semje i dette utvalet, til tross for dei radikale forslaga de kom med? Kvifor?
2. Var det lite rom for semje? Vanskeleg å vere usamd?
3. Korleis blei eventuell usemje møtt?
4. Hadde du forventat at de ville vere så samde?
5. Kan semja ha kome fordi forslaga var så radikale at dei var lite realistsike, og dermed ufarlige?

F Aktivitet

1. Var det noko forskjell på dei som var faglege representantar og dei som var politiske?
2. Kor tett kontakt hadde dei politiske representantane med sine parti? Engasjerte t.d. partileiinga seg?
3. Var det nokon forskjell i deltaking mellom dei politiske og dei faglege representantane?
4. Korleis var endringsvilja hos høvesvis dei faglege og dei politiske representantane?
5. Korleis var engasjementet rundt dei organisatoriske spørsmåla? Var det nokon som engasjerte seg meir enn andre?
6. Korleis brukte de referansegruppa? Blei gruppa brukt på dei organisatoriske spørsmåla? Korleis stilte denne gruppa seg til forslaga om eit eige departement og dei organisatoriske endringane som følge av dette?
7. Brukte de mykje utanforstånde ressursar, som t.d. konsulentar?
8. Utanlandsturane. Var desse viktige for forslaga? Kvifor? Kvifor ikkje?
9. Korleis jobba sekretariatet? Korleis fungerte det i forhold til utvalsarbeidet?

D Leiinga

1. Korleis var det å jobbe under Willoch?
2. Var han aktiv med klare mål han ville ha gjennom, eller meir tilbaketrukken?
3. Var nestleiarvervet eit sentralt verv?
4. Såg de noko til politisk leiing, Dørum eller Harlem?
5. Hadde regjeringsskiftet betydning for arbeidet?

Vedlegg III

Oversikt over høyringsinstansane

Departementa Fylkesmennene Fylkeskommunane Politidistrikta Forsvarets overkommando Forsvarets forskingsinstitutt Hovudredningssentralane Direktoratet for sivilt beredskap Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern Post- og teletilsynet Direktoratet for arbeidstilsynet Statens næringsmiddeltilsyn Statens forureiningstilsyn Statens strålevern Noregs vassdrags- og energidirektorat Statens helsetilsyn Statens dyrehelsetilsyn Statens institutt for folkehelse Statens informasjonsteneste Norsk utanrikspolitisk institutt Politiets overvakingsteneste KRIPOS ØKOKRIM Sysselmannen på Svalbard Datatilsynet Kriseinfo Oljedirektoratet Oljeindustriens landsforeining Produkt- og elektrisitetstilsynet Jernbanetilsynet Jernbaneverket Luftfartsverket Luftfartstilsynet Flyhavarikommisjonen Forskingsrådet Sjøfartsdirektoratet Greenpeace Noreg Bellona Natur og Ungdom Norsk rikskringkasting Norske avisers landsforeining Norska redaktørforeining Norsk journalistlag Norsk presseforbund	Noregs miljøvernforbund Noregs rederiforbund Noregs landbrukshøgskule Telnor NSB Sintef Universitetet i Oslo Universitetet i Bergen Universitetet i Trondheim Universitetet i Tromsø Høgskulen i Stavanger Høgskulen i Oslo Kommunanes sentralforbund Næringslivets tryggleiksorganisasjon Næringslivets hovudorganisasjon Prosessindustriens landsforeining Handels- og servicenæringas hovudorganisasjon Landsorganisasjonen i Noreg Akademikarane Akademikaranes fellesorganisasjon YS Landsdelsutvalet Polyteknisk foreining
---	--

